

Se vstupem České republiky do Evropské unie vzrostly jak požadavky na transparentnost, tak i účelnost, hospodárnost a efektivnost používání veřejných prostředků. Prosazení správné ekonomické praxe se týká i rezortu obrany, byť je tu již od roku 1994 takováto politika správné ekonomické praxe dávno prosazována. K její úplné realizaci však doposud nedošlo. Tento článek ukazuje, proč nebyla tato politika zcela úspěšná a co by mohlo přispět k jejímu většímu prosazení.

S počátkem existence České republiky, jejího Ministerstva obrany a vzniku Armády České republiky byla také definována politika správné ekonomické praxe. V tehdejšímu duchu byla tato politika chápána jako politika dosažení transparentní alokace veřejných prostředků a zajištění jejich účelného, hospodárného a efektivního používání. [1, 2] Z některých kontrolních zjištění *Nejvyššího kontrolního úřadu*, [3] zpráv interního auditu a také z diskuze ve *Vojenských rozhledech* [4, 5, 6, 7, 8] lze soudit, že realizace této politiky dosáhla jen částečného úspěchu. To potvrzují rovněž nedávná vystoupení ministrů obrany. [9, 10] V tomto příspěvku jsou analyzovány příčiny její omezené úspěšnosti a jsou navrhována opatření pro účinnější prosazení politiky správné ekonomické praxe v rezortu MO.

Ekonomické jednání a správná ekonomická praxe

Projevem způsobu myšlení jednotlivce je jeho jednání. Bavíme-li se o ekonomickém myšlení, je projevem takového myšlení ekonomické jednání a výsledkem ekonomického jednání jednotlivců je ekonomická praxe.

Samotné **ekonomické jednání můžeme chápat jako uskutečňování rozhodnutí týkající se tvorby a spotřeby zdrojů, vztažených k subjektu, který taková rozhodnutí činí**, přičemž kvalita takového jednání je měřitelná prostřednictvím ekonomických ukazatelů.

V ekonomickém chápání může být ekonomické jednání vztaženo buď k potřebám jednotlivce jako **domácnosti**, nebo k potřebám instituce. Zde se rozlišují **firmy** a **stát** (vláda). [11] Kvalitu ekonomického jednání u firem lze měřit např. pomocí ukazatelů finanční analýzy. [12] U státu by měla být měřena pomocí ukazatelů účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti používání veřejných prostředků, jak to skrytě předpokládá zákon č. 320/2001 Sb., ... (tzv. *zákon o finanční kontrole*).

Kategorie firem je tvořena fyzickými osobami, které se označují jako podnikatelé, živnostníci, apod., a právnickými osobami. Ty vykonávají svou činnost buď za účelem dosažení zisku, nebo s cílem dosažení jiných účelů, např. za účelem uspokojování potřeb osob, které mají v právnické osobě členský podíl (družstvo), poskytování veřejných statků nebo služeb nebo podpory při jejich poskytování (obecně prospěšné společnosti, státní podniky, příspěvkové organizace) atd. [13]

Nositelem ekonomického jednání a správné ekonomické praxe jsou ve firmách jejich vlastníci nebo osoby najaté vlastníky – manažeři.

Na rozdíl od produkčně orientovaných firem **je stát mocenskou institucí**. Na svém území vykonává státní správu vůči svému obyvatelstvu, zajišťuje bezpečnost svého teritoria (státního území), výkon práva a spravedlnosti a poskytuje fyzickým a právnickým osobám veřejné statky. Nositeli ekonomického jednání ve státě jsou:

- ❑ ústavní činitelé s pravomocí rozhodovat o alokaci zdrojů a kvalitě této alokace (poslanci, členové vlády),
- ❑ úředníci jmenovaní výkonnou mocí disponující přenesenými pravomocemi správců rozpočtových kapitol (náměstci),
- ❑ zaměstnanci v pracovním nebo služební poměru vůči státu, kteří jsou odpovědní za účelné, hospodárné a efektivní používání veřejných prostředků, tj. majetku státu nebo veřejných výdajů.

Poslední zmíněná kategorie je tvořena osobami připravujícími podklady pro alokaci veřejných prostředků v rámci jednotlivých rezortů a organizačních prvků vytvářejících tento rezort a vedoucími zaměstnanci přijímajícími rozhodnutí takové alokaci. Tyto osoby představují z hlediska prosazení a udržení správné ekonomické praxe **klíčový personál**, protože výsledná kvalita ekonomické praxe v rezortech je určena ekonomickým jednáním klíčového personálu. V rezortu MO do kategorie klíčového personálu patří zejména důstojníci v řídicích funkcích velitelů útvarů, náčelníků a ředitelů vojenských zařízení a všechny osoby v jejich podřízenosti připravující podklady pro alokační rozhodnutí.

Aby klíčový personál byl schopen činit rozhodnutí, která budou odpovídat správné ekonomické praxi, musí mít odpovídající kvalifikaci. Jejím základem je znalost normativní informace o tom, co se považuje za správnou a nesprávnou ekonomickou praxi (teorie), a vlastní zkušenost (praxe). Odhlédneme-li od možnosti, že teorie může někdy (nesprávně) praxi sloužit jako dáblův advokát, je třeba za problémem účinného prosazení politiky správné ekonomické praxe vidět buď nerespektování teorie, nebo nedostatečnou schopnost nositelů správné ekonomické praxe takové jednání v systému prosadit a rozšířit. Ve druhém případě není uvnitř instituce generován dostatek jejich nositelů, nejsou dosazováni na klíčové řídicí pozice a nejsou vytvořeny podmínky pro rozšiřování a užívání znalosti o tom, co je v rezortu MO správná ekonomická praxe.

Politika správné ekonomické praxe a problém jejího prosazení

Politika správné ekonomické praxe nebývá u firem formulována explicitně. Předpokládá se, že management nejedná v rozporu se zájmy vlastníků, protože je existenčně zainteresován na výsledcích firmy a v nich se odráží kvalita ekonomického jednání managementu. Existence státu a jeho institucí však není nijak spojena s kvalitou ekonomického jednání klíčového personálu. To vytváří potřebu formulovat politiku správné ekonomické praxe jako souhrnu opatření přispívajících k tomu, že bude dosaženo stanovených ekonomických ukazatelů účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti použití veřejných prostředků.

Politika správné ekonomické praxe v sobě kombinuje opatření normativní, restriktivní a motivační povahy. Základním normativním opatřením je vytvoření legislativního rámce v podobě soustavy interních normativních aktů určujícím správné zásady a postupy vedoucí k dosažení správné ekonomické praxe. Základním restriktivním opatřením je vytvoření kontrolního systému postihujícího jednání proti interním normativním aktům a vyšším právním normám. Základním motivačním opatřením je vytvoření prostředí, které bude odměňovat správnou a trestat nesprávnou ekonomickou praxi.

Všechny tři komponenty definované politiky správné ekonomické praxe by měly přispívat k tomu, že osoby z řad klíčového personálu budou správnou ekonomickou praxi přijímat jako hodnotu, podle níž se rozhodli řídit svá rozhodnutí. Cílem politiky správné ekonomické praxe v rezortu MO by tak mělo být dosažení stavu, kdy klíčový personál bude jednat obdobně jako management firmy.

Ohlédneme-li se zpátky do historie rezortu MO, pak tu vždy existovala silná normativní a restriktivní komponenta politiky správné ekonomické praxe. Autoři této politiky však podcenili a stále podceňují její **motivační komponentu**. To vyplývá z faktu, že problém prosazení politik formulovaných vrcholovým managementem MO je stále spíše chápán z pohledu stanovení systémových pravidel (rozkazy, metodické pokyny, odborná nařízení atd.) a kontroly jejich dodržování, nikoliv jako **proces dosažení určité kvality a jejího dlouhodobého udržení**. Nositelem znalostí o tom, jak této kvality dosáhnout a udržet, je právě personál. V této souvislosti je logické, že výběr personálu do klíčových pozic je prováděn s cílem zajistit (konzervovat) dosaženou kvalitu nebo jako výraz prosazování stanovené politiky, která má vést ke změně kvalit.

Je-li cílem politiky změna vnějšího projevu daného společenského systému, je třeba nejdříve změnit chování osob, jež tento projev vytvářejí. K takové změně v případě prosazení správné ekonomické praxe je třeba vytvořit odpovídající prostředí, které povede právě k tomu, že buď většina klíčového personálu přijme hodnoty politiky za své, nebo že dojde k obměně klíčového personálu za osoby již vyznávající tyto hodnoty.

Zásadní roli zde hraje příprava personálu v podobě jeho vzdělávání. Zde lze na klíčový personál působit vzdělávací kampaní v podobě různých ekonomických kurzů. Absolvování kurzu však neznamená, že se jedinec ztotožní s příslušnými hodnotami. Navíc rizikem je také fluktuace personálu. Nositel příslušné znalosti získané vzděláváním se může rozhodnout opustit svého zaměstnavatele, který investoval do jeho vzdělání, a využít této znalosti jinde. Aby se znalost udržela v instituci, mělo by být poskytnutí vzdělávací aktivity spojeno s perspektivou udržení nositele této investice uvnitř instituce. Tato perspektiva je u vojáků z povolání určována délkou závazku a zatížením vojáka náhradami nákladů za poskytnutou vzdělávací aktivitu, jejichž výše omezuje možnost okamžitého opuštění služebního závazku.

Trvalejšího úspěchu při prosazování politiky správné ekonomické praxe lze dosáhnout pouze obměnou personálu, a to především na vedoucích pozicích. V tomto ohledu je však situace státních institucí oproti firmám komplikovaná. Firmy jsou schopné zajistit obměnu personálu, a to i vedoucích zaměstnanců, takřka výhradně s pomocí trhu práce. To u institucí, jako jsou ozbrojené síly, není možné. Tradičně je tu uplatňován princip seniority, tzn. do vedoucích funkcí je výběr prováděn zásadně ze vnitř ozbrojených sil, a to z kandidátů splňující kritérium délky praxe, dosažené hodnosti, odbornosti atd. Tím se výrazně zužují možnosti pro rychlou obměnu personálu a do úvahy připadá pouze jeho postupná obměna.

Možnosti prosazení správné ekonomické praxe v rezortu obrany

Je jasné, že podstatný vliv na dosažení cílů politiky správné ekonomické praxe mají pravidla pro řízení kariér omezující únik nositelů správné ekonomické praxe mimo rezort obrany. To předurčuje případné zacílení vzdělávací kampaně. Otázkou je, při jakém podílu ekonomicky vzdělaného personálu lze uvažovat o tom, že politika správné ekonomické praxe přinese trvalé zlepšení kvalit ekonomického jednání v rezortu obrany a jaká opatření by měla být

realizována v rezortu MO s cílem prosazení správné ekonomické praxe. Dostatek empirie nám v tomto směru nabízí německý příklad.

Rezort obrany SRN prošel bouřlivým rozvojem ekonomického vzdělávání na počátku 70. let 20. století, kdy z popudu tehdejšího spolkového ministra obrany Helmuta Schmidta byl institucionalizován rezortní vzdělávací systém. [14, 15] Sám Schmidt byl původní profesí ekonom, a to přispělo k tomu, že ekonomické vzdělávání orientované na správnou ekonomickou praxi v ozbrojených silách se etablovalo zejména na nově zřízených odvětvových vysokoškolských zařízeních (Univerzita Bundeswehru v Mnichově a Hamburku) [16] a mohlo být započato s vnitřní obměnou klíčového personálu respektující tradiční princip seniority.

Podle Ulfa von Krauseho bylo možno zásadní pokrok v ekonomickém chování Bundeswehru spatřit až na přelomu 90. let 20. století. Von Krause považuje za uspokojivý stav pro udržení a rozvoj správné ekonomické praxe, když alespoň 1/3 osob, které provádějí nějaká ekonomická rozhodnutí, absolvovala adekvátní ekonomické vzdělávání. Takto např. bylo v roce 1999 27,5 % důstojníků z *Úřadu zabezpečení* (Logistikamt der Bundeswehres) absolventy nějaké formy ekonomicko-manažerského vzdělávání. Šlo buď o vysokoškolské studium, nebo vyšší odborného studium (Fachhochschulestudium). V roce 1998 nastupovalo do kurzů generálního štábu již 31,7 % jejich frekventantů s diplomem o absolvování ekonomicko-manažerského vysokoškolského studia, když v roce 1979 to bylo jen 5,3 %. [17] Výsledkem těchto změn v kvalifikační struktuře personálu důstojnického sboru, jejichž účinek je navíc podpořen snižováním obranného rozpočtu SRN, je ve SRN proces označovaný jako **ekonomizace ozbrojených sil**. [18]

Tato empirická pozorování staví před realizátory politiky správné ekonomické praxe v rezortu MO dilema volby prostředků pro rychlé vytvoření „organizační kultury“ podporující správnou ekonomickou praxi. Díky opožděné transformaci vojenského vysokého školství není jejich situace jednoduchá. Vztaheno k faktu, že historicky politiku správné ekonomické praxe prosazovali vždy příslušníci finančně ekonomické služby (ČVO 950-954) a jejich vzdělávání lze proto považovat za základ pro případnou konstrukci soustavy vzdělávacích aktivit s ekonomickým zaměřením, [19] pak je třeba konstatovat, že tato skupina odborností v roce 1999 tvořila jen 1,5 % celkových počtů vojáků z povolání a podíl těchto ČVO byl mezi důstojníky jen 2,64 %. To je dost málo na prosazení hodnot politiky správné ekonomické praxe zevnitř.

Započteme-li mezi nositele ekonomického vzdělání v roce 1999 také službu PHM, proviantní službu, výstrojní službu a logistiku, zvýší se tento podíl na 13 % celkového počtu vojáků z povolání a na 13,2 % důstojníků. Tyto údaje je však třeba brát s rezervou, protože neukazují, kolik absolventů prošlo ekonomicko-manažerským vzděláváním po transformaci národního hospodářství ČR. Navíc vysokoškolské vzdělávání těchto odborníků je svým obsahem zatím spíše uzpůsobeno pro potřeby modelu celoživotního zaměstnávání v ozbrojených silách než pro model časově omezeného kontraktu vojáka z povolání. [20, 21]

I přes nepříznivý výchozí stav se nabízí tři opatření, která by zvýšila naději na zrychlení tempa prosazení politiky správné ekonomické praxe v rezortu MO. Jejich společným jmenovatelem je pokračování v reformě způsobu vysokoškolské přípravy vojáků z povolání, protože problém rezortu MO při prosazování správné ekonomické praxe je v přípravě personálu. Je třeba přistoupit k realizaci těchto opatření:

1. **Reformovat studijní programy Fakulty ekonomiky a managementu Univerzity obrany (FEM)**. Systém přípravy po jednotlivých modulech odpovídajících číslům vojenských odborností sleduje specializační vzdělávání, jež je adekvátní velikosti

ozbrojených sil před rokem 1990. Setrvávání na tomto modelu oslabuje cíl stanovený reformou ozbrojených sil ČR, a to je vysokoškolská příprava vojáků z povolání především na druhou kariéru. Specializaci dostávají dnes absolventi studijních modulů až v aplikačních kurzech, a to podle možností ozbrojených sil absorbovat tyto absolventy. Studium by nemělo být modulární, ale pouze oborové. Základ odborné specializace by studenti mohli dostat v rámci povinně volitelných a volitelných předmětů.

2. **Urychlit zavedení kreditního systému podle zásad ECTS** (European Credit Transfer System) na Univerzitě obrany a uzpůsobit studijní plány tak, aby studenti nestudující studijní program ekonomika a management měli možnost vybrat si povinně volitelné nebo volitelné předměty z tohoto programu, které budou považovat za výhodné pro jejich vojenskou kariéru a případně civilní kariéru po skončení služebního poměru vojáka z povolání.
3. Nespoléhat v ekonomicko-manažerském vzdělávání personálu ozbrojených sil pouze rezortní vzdělávací zařízení, ale **otevřít se nabídce vzdělávacích aktivit** také ze strany jiných vysokých škol. Omezení monopolu Univerzity obrany by mělo absolventům takového vzdělávání dát možnost srovnávat jeho kvalitu a zároveň lze takto překonat určité zažití stereotypy, které jsou někdy ve studentech upevňovány právě na vojenských školách. Výborným příkladem přínosné vzdělávací aktivity, který přináší zlepšení fungování programového plánování v rezortu MO, je kurz *Reforma veřejných financí a obrana II*, který zajišťuje VŠE v Praze.

Závěr

Achillovou patou prosazování politiky správné ekonomické praxe v rezortu MO je nedostatek klíčového personálu, který by byl schopen správnou ekonomickou praxi udržovat. V tomto směru je třeba, aby úsilí při jejím prosazení soustředěovalo na jeho přípravu. K tomu by mohly prospět opatření reformující vysokoškolskou přípravu vojáků z povolání v podobě zmenšení počtu studijních modulů na FEM, uvolnění struktury studijních plánů na Univerzitě obrany ve prospěch povinně volitelných a volitelných předmětů a vystavení Univerzity obrany větší konkurenci v oblasti vzdělávacích aktivit s ekonomicko-manažerských zaměřením. Je otázkou, zda lze takovéto změny prosadit cestou akademické samosprávy. Kapři si totiž rybník jen zřídka vypustí sami.

Použitá literatura:

- [1] PALEČEK Jaroslav. Ekonomické zabezpečení v Armádě České republiky. *Vojenské rozhledy*. 1993, roč. 2, č. 6. s. 35-39.
- [2] PALEČEK Jaroslav. Zprůhlednění finančních zdrojů obrany. *Vojenské rozhledy*. 1996, roč. 5, č. 6. s. 25-30.
- [3] *Věstník NKÚ*. 1993-2006. Praha: NKÚ. [<http://www.nku.cz/pages/cs/publikace/vestnik-nku.htm>].
- [4] PERNICA Bohuslav. Systém plánování, programování, rozpočtování a plýtvání? (1996-2003) *Vojenské rozhledy*, 2004, roč. 13, č. 4, s. 63-70.
- [5] DUŠEK Jiří. V plánování a rozpočtování v rezortu MO se nedá improvizovat! *Vojenské rozhledy*, 2005, roč. 14, č. 2, s. 53-58.
- [6] PERNICA Bohuslav. Systém plánování, programování, rozpočtování (a mlácení prázdné slámy). *Vojenské rozhledy*, 2005, roč. 14, č. 4, s. 62-68.
- [7] DUŠEK Jiří. Finanční management (Realita bez podsouvání). *Vojenské rozhledy*, 2006, roč. 15, č. 2, s. 67-73.
- [8] PERNICA Bohuslav. Systém plánování, programování a rozpočtování – od rétoriky do reality! *Vojenské rozhledy*, 2006, roč. 15, č. 4, s. 41-47.

- [9] Deset dnů ministrem. [rozhovor s ministrem obrany J. Šedivým] *A-report*. 2006, č. 20, s. 6-8.
- [10] *Projev ministryně obrany ČR* [<http://www.army.cz/files/8556/hodnoceni.pdf>].
- [11] SAMUELSON, P. A., NORDHAUS, W. D. *Ekonomie*. 1. vyd. – dotisk. Praha: Svoboda, 1992. ISBN 80-205-0192-4.
- [12] KRAFTOVÁ, I. *Finanční analýza municipální firmy*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2002. ISBN 80-7179-778-2.
- [13] PERNICA Bohuslav. Problém privatizace vojenských činností a veřejného podnikání v odvětví obrany. *Vojenské rozhledy*, 2006, roč. 15, č. 2, s. 32-39.
- [14] GERBER, J. Ökonomie und Streitkräfte. In MEYERS, R. *Beiträge zur Praxis Alternativen Verteidigung*. 1. Aufl. Münster: Lit, 1989. ISBN 3-88660-546-9. S. 186-203.
- [15] GERBER, J. Betriebswirtschaftslehre und Bundeswehr – Erlebnisse und Einsichten aus 30 Jahren. In MEYERS, R. *Beiträge zur Praxis Alternativen Verteidigung*. 1. Aufl. Münster: Lit, 1989. ISBN 3-88660-546-9. S. 150-185.
- [16] SCHMIDT, H. *Na společné cestě. Vzpomínky a úvahy*. 1. vyd. Praha: Pragma, 1997. ISBN 80-7205-484-8.
- [17] von KRAUSE, U. Der Schub der 90er Jahre für betriebswirtschaftliches Denken in der Bundeswehr. In SCHÖNHERR, S. *Streitkräfte, Ökonomie und Europäische Sicherheit*. 1. Aufl. Dachau: Gesellschaft für Militärökonomie, 1999. ISBN 3-925042-13-X. S. 169-184.
- [18] GAUSE, C. *Die Ökonomisierung der Bundeswehr*. 1. Aufl. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag, 2004. ISBN 3-8244-4583-2.
- [19] PERNICA, B. Vztah ekonomického vzdělávání vojenských ekonomických specialistů a vyšších důstojníků - velitelů vojenských součástí (možné směry vývoje). In *Vrcholové vzdělávání vojenských profesionálů*. Brno: Vojenská akademie, 1999, s. 141-147.
- [20] PERNICA, B. Boloňský proces a formování studijních programů pro přípravu vojenského profesionálního personálu. – problém nejen České republiky. In *Nové trendy vo vzdělávání manažerov* (odborný seminář). 1. vyd. Liptovský Mikuláš: Akadémia ozbrojených síl gen. M. R. Štefánika, 2006. ISBN 80-8040-295-7, s. 17-22.
- [21] PERNICA, B. Podíl Fakulty ekonomiky a managementu na současném stavu zajišťování hospodárnosti a efektivnosti používání veřejných prostředků. In *Teoretická a metodologická východiska odpovědnosti za náklady a výkony v podmínkách ozbrojených sil*. 1. vyd. Brno: Univerzita obrany, 2006. ISBN 80-7231-172-1. s. 104-107.

Klasická válka se vede mezi stranami. Vojáci musejí chránit sami sebe a civilisty své vlastní strany a je tu také snaha co nejvíce omezit civilní ztráty na straně druhé. Důraz kladený na palebnou sílu a technologie s sebou nicméně často nese těžké ztráty na životech, zejména v řadách nepřátelských vojáků, ale také civilistů. V operacích k zajištění lidské bezpečnosti nemohou být životy těch, kdo zasahují, chráněny více než životy ostatních. Jejich cílem by měla být ochrana lidí a minimalizace všech ztrát. Tento přístup má blíže k tradičnímu pojetí úlohy policisty, který nasazuje život k záchraně ostatních, i když je v krajním případě připraven zabít, tak jako by toho měl být schopný i síly prosazující lidskou bezpečnost. ...

Z námi nastíněného přístupu nevyplývá, že je třeba se použití síly za každou cenu vyhýbat. Nic by nemělo být na újmu nezadatelnému právu každého na sebeobranu. Pokud někdo vyhrožuje násilím, může voják reagovat adekvátně této hrozbě, ať už bylo použití síly oficiálně schváleno podle Hlavy VI nebo Hlavy VII Charty OSN.

Doktrína lidské bezpečnosti pro Evropu
Barcelonská zpráva studijní skupiny pro evropské bezpečnostní kapacity

(předloženo v Barceloně 15. září 2004)

In: *Bezpečné Česko v bezpečné Evropě*

Praha: Úřad vlády České republiky, 2007, ISBN 978-80-87041-17-8.