

Ekonomická racionalita při decentralním nabývání majetku v Armádě České Republiky

Ministerstvo obrany České republiky, jako jiné rezorty veřejného sektoru, se nachází v situaci, kdy je třeba uvážlivě hospodařit s prostředky uvolněnými ze státního rozpočtu. Příspěvek v úvodu řeší problematiku vztahu státního rozpočtu a rozpočtu MO ČR, jeho tvorbu a strukturu, to vše v návaznosti na naplňování zásad racionálního ekonomického chování. V druhé části se příspěvek zaměřuje na čerpání (vynakládání) veřejných prostředků ve vojenských zařízeních AČR. Poukazuje na určité nedostatky při realizaci výdajů, které nejsou uskutečňovány v souladu s hospodárným, efektivním a účelným využíváním zdrojů, jak to vymezuje zákon o finanční kontrole ve veřejné správě.

Vývoj rozpočtu Ministerstva obrany ČR ve vztahu ke státnímu rozpočtu, jeho tvorba a struktura

Výdaje rezortu obrany rostly v běžných cenách z přibližně 24 mld Kč v roce 1993 na cca 56 mld v roce 2006. Výdaje a příjmy rezortu v letech 1993–2006 znázorňuje tab. 1. Z tabulky je zřejmé, že v období let 2002 až 2004 došlo k významnějšímu nárůstu příjmů rezortu obrany, což bylo způsobeno především růstem příjmů z pojistného a příjmy získanými odprodejem nepotřebného majetku z rezortu obrany. Od roku 2003 jsou poprvé celkové příjmy tvořeny především z příjmů z pojistného a méně již z příjmů nedaňových a kapitálových.

V roce 2006 je plánován příjem z pojistného ve výši cca 90,2 % veškerých příjmů. Přechodný nárůst výdajů rezortu obrany byl způsoben v první fázi reformy ozbrojených sil (rok 2003, 2004), a to zejména v důsledku enormního rozsahu redukce počtu osob v rezortu obrany, opouštění posádek, zahajování modernizačních projektů a zbavování se nepotřebného a nadbytečného majetku a materiálu (např. provádění ekonomických rozvah rezortem MO o tom, který materiál nebo nemovitost jsou pro rezort potřebné a využitelné ve srovnání s náklady na jejich udržování a uskladnění). [2]

Tab. 1: Výdaje a příjmy kapitoly MO

Rok / mil. Kč	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Výdaje kapitoly MO	23.776,6	27.007,7	28.275,2	30.508,8	31.328,3	37.643,1	41.688,1
Příjmy kapitoly MO	2.181,3	2.102,6	2.045,8	2.256,6	2.295,8	2.540,4	2.349,6

Rok / mil. Kč	2000	2001	2002	2003	2004	2005*	2006*
Výdaje kapitoly MO	44.669,7	44.977,5	48.924,1	53.193,9	52.481,2	52.953,2	55.694,0
Příjmy kapitoly MO	2.460,1	2.607,4	4.732,3	3.791,6	4.006,6	2.779,9	2.760,9

Pramen: www.army.cz, Rezortní rozpočet ze dne 10. 4. 2006.

* schváleno (ostatní skutečnost)

Se vznikem a růstem nových bezpečnostních rizik na přelomu tisíciletí se stala stále aktuálnější potřeba zapojení České republiky do širšího systému kolektivní obrany. Proto

Česká republika usilovala o vstup do NATO a stala se jejím členem v roce 1999. Česká republika spolu s členskými státy NATO usiluje o uchování míru a stability ve světě, zavázala se, že bude poskytovat potřebné síly pro kolektivní obranu a jednotlivé mise Aliance, včetně přiměřeného zapojení do její vojenské struktury a kolektivního plánování obrany. V souladu s novými úkoly NATO se bude podílet na humanitárních operacích Aliance. K zajištění úkolů obrany vláda ČR prosazuje budování moderní armády, která bude schopna zabezpečit suverenitu státu, plnění jeho mezinárodních závazků a bude kompatibilní s armádami členských států NATO. Bude vytvářet podmínky pro rozvoj domácího obranného průmyslu. Současně se budou realizovat sociální programy, které povedou k celkové změně vojenského prostředí tak, aby se podmínky pro službu a život vojáků postupně přiblížily na úroveň srovnatelnou s armádami NATO. [17]

Aby ČR mohla začít plnit tyto závazky, byl již v roce 1996 schválen usnesením vlády č. 478/1996 záměr postupného zvyšování podílu vojenských výdajů na HDP zhruba o 0,1 % ročně, tak aby výdaje rezortu v roce 2002 dosáhly zhruba 2 % HDP (skutečnost v roce 2002 2,23 %). Na něj navazovalo usnesení vlády ČR ke Koncepci výstavby rezortu č. 560/D ze dne 9. června 1999, které stanovilo, že podíl celkových výdajů rezortu obrany na HDP v jednotlivých letech do roku 2004 nepoklesne pod hranici 2,2 % HDP. Rozpočtová politika rezortu obrany začala být silněji orientována na rozvoj rezortu, a to zejména ve vazbě na členství ČR v NATO.

V rámci Koncepce reformy veřejných rozpočtů (usnesení vlády č. 624 ze dne 23. června 2003), která významně ovlivnila i rezort MO, byl přehodnocen závazek vlády, který vyplýval z usnesení vlády č. 1140 ze dne 13. listopadu 2002, které garantovalo, že celkové výdaje rezortu obrany nepoklesnou do dosažení cílových operačních schopností, až do roku 2010, pod úroveň 2,2 % HDP. Podíl výdajů kapitoly MO na HDP a na výdajích státního rozpočtu znázorňuje tab. 2.

Usnesení vlády č. 1154 ze dne 12. listopadu 2003 Koncepce reformy na změněný zdrojový rámec již stanovuje vojenské výdaje ve výši, která garantuje pokrytí nezbytně nutných výdajů pro její realizaci. Na léta 2005 až 2010 je určena v absolutních částkách s tím, že pod tuto hranici v jednotlivých letech nepoklesnou. O snížení původně deklarované výše celkových výdajů rezortu obrany rozhodla vláda počínaje rokem 2004. Stanovené celkové výdaje rezortu MO v letech 2004–2010 znázorňuje tab. 3.

Tab. 2: Vývoj podílů výdajů kapitoly MO na HDP a na výdajích státního rozpočtu

Rok / %	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005*	2006*
Podíl výdajů kap. MO na HDP	2,25	2,35	2,10	2,23	2,21	1,9	1,81	1,8
Podíl výdajů kap. MO na výdajích státního rozpočtu	7,0	7,1	6,5	6,6	6,6	6,0	5,8	5,8

Pramen: www.army.cz, Rezortní rozpočet ze dne 10. 4. 2006.

* schváleno (ostatní skutečnost).

Tab. 3: Výše výdajů rezortu MO pro období realizace Koncepce po roce 2006

Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
mld. Kč	50,7	53,8	58,4	61,3	64,2	67,4	70,3

Pramen: *Koncepce výstavby profesionální Armády České republiky a mobilizace ozbrojených sil přepracovaná na změněný zdrojový rámec*, schválená vládou ČR usnesením č. 1154 ze dne 12. listopadu 2003.

Největší podíl výdajů rezortu obrany tvoří výdaje na pokrytí mandatorních nároků k plánovaným počtům jednotlivých kategorií osob (platy a OPPP, pojistné, příděl FKSP a sociální dávky). Tyto výdaje měly rostoucí tendenci do roku 2004, kdy dosáhly maxima. Byly spojeny s enormním rozsahem redukce počtu osob v rezortu MO (především nárůst sociálních dávek, odstupného a důchodů) v návaznosti na reformu ozbrojených sil a ukončení základní vojenské služby k 31. 12. 2004. Od roku 2005 dochází ke snižování tohoto podílu a ve struktuře výdajů ke změně proporcí mezi výdaji programového financování a běžnými výdaji. Dochází ke změně struktury výdajů rozpočtu MO ČR.

Podle Koncepce vychází optimální rozdělení zdrojů přibližně na 50 % osobních (mandatorních) výdajů, okolo 20–25 % investičních a 25–30 % běžných a souvisejících výdajů rezortu MO. [2] Strukturu výdajů kapitoly MO v letech 1999–2006 znázorňuje tab. 4 a trend vývoje proporcí mezi hlavními skupinami výdajů kapitoly MO v letech 1999–2006 znázorňuje tab. 5.

Tab. 4: Struktura výdajů kapitoly Ministerstva obrany v letech 1999 až 2006

Druh výdajů (v mil. Kč)	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005*	2006*
Kapitálové výdaje	10.385,6	12.401,7	11.114,0	10.753,0	12.570,7	11.317,1	9.505,0	12.584,7
Platy a OPPP, pojistné, příděl FKSP a soc. dávky	16.425,6	17.013,2	18.142,2	20.049,3	21.469,5	20.950,2	21.241,3	21.673,7
Ostatní neinvestiční výdaje	14.876,9	15.254,8	15.721,3	18.121,3	19.153,7	20.213,9	22.206,9	21.435,6

Tab. 5: Trend vývoje proporcí mezi hlavními skupinami výdajů kapitoly MO v letech 1999–2006

Druh výdajů (v %)	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005*	2006*
Kapitálové výdaje	25	28	25	22	24	22	18	23
Platy a OPPP, pojistné, příděl FKSP a soc. dávky	39	38	40	41	40	40	40	39
Ostatní neinvestiční výdaje	36	34	35	37	36	38	42	38

Pramen: DOUBKOVÁ, Jana: *Rozpočet – fakta a trendy 2003, 2004, 2005, 2006*. Praha: MO ČR – Agentura vojenských informací a služeb, AVIS, 2003, 2004, 2005, 2006.

* schváleno (ostatní skutečnost)

Problémy rozpočtu rezortu obrany v minulosti byly způsobeny řadou neprůhledných a nerozvážných zakázek, které významným způsobem zatěžovaly rozpočet obrany po řadu let. Největší zatížení je spojeno s dokončením dříve započatých rozvojových projektů modernizace, především s nákupem letounů L-159 v počtu 72 kusů, které se postupem času ukázaly jako přebytné (objednávka ve výši 708 milionů dolarů) a s nákladnou modernizací tanku T-72 M4 CZ.

Další problémy způsobuje např. pronájem stíhacích letounů. V důsledku nejasností reformy byly vynakládány ne hospodárně stamiliónové částky na modernizace posádek a kasáren, které byly záhy zrušeny a naopak zůstávají zachovány ty, které byly pouze „udržovány při životě“ a jejich modernizace si nyní vyžádá stamiliónové částky.

V rámci reorganizace AČR bylo celkem zrušeno 124 útvarů a zařízení, vytvořeno 16 nových útvarů a zařízení, reorganizováno 168 útvarů a zařízení. [16] Předpokladem tvorby rozpočtu obrany, v rámci stanoveného zdrojového rámce, s ohledem na zásadu naplňování racionálního ekonomického chování, je i vyvarovat se podobných zakázek a rozvojové projekty plánovat v návaznosti na cíle Armády ČR stanovené Koncepty.

Rezort obrany by měl hledat oblasti, kde lze dosáhnout úspor. Úspory v budoucnosti lze hledat např. v těchto oblastech:

1. Specializace

Specializace ozbrojených sil ČR je orientována do oblasti ochrany proti zbraním hromadného ničení, zejména na identifikaci, detekci a odstraňování následků použití chemických a biologických zbraní, v integrovaném systému protivzdušné obrany NATO v Evropě na rozvoj a modernizace pasivních sledovacích systémů a do oblasti zdravotnického zabezpečení, poskytnutí polní nemocnice, mobilního týmu biologické ochrany a statické Bio nemocnice. [3] Tato specializace AČR je finančně zabezpečenou prioritou v rámci NATO. Současně ji chápeme jako nabídku ČR na mezinárodním poli. Specializace je vedena snahou dosáhnout úspor v oblastech, kde je možné pokrytí rizik ve spolupráci s partnery, aby na druhé straně bylo zdrojově možné být důvěryhodným partnerem, ochotným přispívat ke společné bezpečnosti. [2] Tím, že se AČR specializuje na určité oblasti, bude schopna zabezpečit těmito prostředky nejen vlastní bezpečnost, ale bude i připravena dostát svým závazkům vůči NATO a ostatním spojencům. Specializací lze dosáhnout úspor z množství.

2. Možnosti nepřímého financování (vícezdrojové)

Úspor v rozpočtu rezortu obrany může ČR dosáhnout i formou využívání jiných zdrojů jako je např. deblokace ruského dluhu (použití finančních prostředků v oblasti programového financování reprodukce majetku), využití fondů z programu „zahraničního vojenského financování“, poskytovaných USA, a využití zdrojů z rezervního fondu rezortu MO (příjmy získané odprodejem ručních zbraní a optiky, munice, výstrojního majetku a významného množství náhradních dílů k vojenské technice, které by jinak musely být vynaložené zejména na ekologickou likvidaci munice a sřezení odprodáných objektů), zejména k zabezpečení dalšího rozvoje a udržení schopností ozbrojených sil ČR. [16]

3. Co nejefektivnější využívání spolupráce s privátním sektorem

AČR by měla využívat služeb privátního sektoru především v oblastech, kde není nutné, aby si ozbrojené síly ČR udržovaly svoje vlastní schopnosti, a tam, kde je to výhodnější. Stoupl zejména podíl privátního sektoru při zabezpečení pohonných hmot, stravování, úklidu a sřezení. [16]

4. Zjednodušení organizačních struktur

Zásadní redukcí a změnou organizační struktury MO, novou dislokací AČR a snížením počtu velitelství (vytvoření pouze dvou operačně taktických velitelství) dojde k úspoře celkového počtu zaměstnanců rezortu [4], a tím i k úspoře mandatorních výdajů.

Výše prostředků na zajištění obrany a bezpečnosti bude záviset na politických a ekonomických vlivech a na vývoji bezpečnostní situace. Základním pilířem obrany ČR je členství v NATO založené na transatlantické vazbě. ČR se zapojuje do evropské bezpečnostní a obranné politiky EU a prosazuje své zájmy v různých mezinárodních organizacích, rozvíjí bilaterální a multilaterální vztahy. Svou obrannou politiku realizuje podílem na transformaci vojenských schopností NATO, důsledným plněním přijatých spojeneckých závazků a koordinovanou výstavbou svých ozbrojených sil. Za nejpravděpodobnější bezpečnostní hrozbu lze považo-

vat teroristické útoky, vážným problémem zůstává proliferace zbraní hromadného ničení, jejich nosičů a některých konvenčních zbraní a technologií. Naopak velmi nepravděpodobné je ohrožení ČR a jejich aliančních a unijních spojenců masivním vojenským konfliktem. ČR se podílí na stabilizaci krizových oblastí, které by mohly ohrozit bezpečnost v euroatlantickém prostoru, především v oblasti Balkánu, Afghánistánu a Iráku. [16]

Reforma veřejných financí přinesla snížení podílu obranných výdajů na hrubém domácím produktu z 2,21 % v roce 2003 na 1,81 % v roce 2005 a do roku 2008 se předpokládá pokles na 1,68 %. Snižování tohoto podílu pod úroveň 1,81 %, vyvoluje pozitivní tlak na efektivnější využívání přidělených finančních prostředků.

Ovšem ČR se ocitla v roce 2005 pod průměrnou úrovní obranných výdajů evropských členských zemí NATO, která činí 1,85 % HDP. Pokračování tohoto trendu může v budoucnu vést k nutnosti přehodnocení politicko-vojenských ambicí ČR, může mít negativní dopad na proces modernizace a rozvoje schopností ozbrojených sil ČR a na dosažení operačních schopností. [16]

Ekonomická racionalita při decentrálním nabývání majetku v Armádě ČR

Finanční zdroje jsou rezortu obrany přidělovány ze státního rozpočtu rok co rok (i když podle jiných zdrojových rámců), což vyplývá z toho, že jde o čistý veřejný statek, a obrana musí být vždy zabezpečena. Nemůžeme v tomto případě hovořit o nedostatečnosti rozpočtových, tj. finančních prostředků, ale spíše o nedostatečné úrovni jejich racionálního vynaložení. Jinak je tomu v podniku, tedy v tržní sféře, který se snaží dosáhnout co nejvyššího zisku, a proto je pro něj nezbytně nutné, aby se choval ekonomicky racionálně, tj. hospodárně, efektivně a účelně při využívání zdrojů. Chováme se v rezortu obrany ekonomicky racionálně? Tedy hospodárně, efektivně a účelně vynakládáme finanční prostředky? Určitě ne. A je to vůbec nezbytně nutné? Domníváme se, že ano.

O ekonomické racionalitě rozpočtových výdajů hovoří i samotná Koncepce a zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, který vymezuje hospodárnost, efektivnost a účelnost jako nezbytné atributy nakládání s veřejnými prostředky, tedy i rozpočtovými prostředky v podmínkách AČR. Tyto pojmy si vysvětlíme dále. Otázkou zůstává jak zabezpečit ekonomicky racionální vynakládání prostředků v praxi. Odpovědi na tuto otázku se pokusíme najít v tomto příspěvku.

Finanční prostředky jsou vynakládány při úplatném nabývání majetku a pořizování stavebních prací a služeb v rezortu Ministerstva obrany (dále „majetek“) na dvou úrovních. Majetek se nabývá centrálním a decentrálním způsobem (zde zařazujeme vojenská zařízení). [9] V tomto příspěvku se zaměříme na druhou oblast, tj. nabývání majetku decentrálním způsobem.

Decentrálním způsobem lze nabývat majetek, je-li jeho pořízení předmětem zakázky, jehož předpokládaná cena bez DPH u jednoho organizačního celku rezortu MO nepřesáhne částku 2 mil. Kč a nejedná-li se o majetek vymezený v normativním výnosu Ministerstva obrany (pro rok 2006 se jedná o normativní výnos náměstka ministra obrany pro finanční řízení č. 3/2005 Věstníku) a nejedná-li se o dlouhodobý nehmotný a hmotný majetek. [9,11,12] Jednotlivé organizační celky realizují decentrální nákupy k zabezpečení vlastních potřeb. Požadavky na pořízení majetku se realizují pouze zadáním zakázky a uzavřením smlouvy. [9]

Zaměstnanci MO (vykonávají funkce správce, zadavatele a přejímajícího) [9] jsou povinni při nabývání majetku postupovat s odbornou péčí, transparentně a nediskriminačně na prin-

cipu rovného přístupu umožňujícího veřejnou kontrolu a nakládat s finančními prostředky státního rozpočtu kapitoly MO účelně, efektivně a hospodárně. [12]

Hospodárnost, efektivnost a účelnost využívání veřejných prostředků vymezuje pouze zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě. O tento zákon se opírá i prověřování hospodárného, efektivního a účelného výkonu veřejné správy, což patří mezi hlavní cíle finanční kontroly. Zákon o finanční kontrole ve veřejné správě vymezuje hospodárnost, efektivnost a účelnost využívání veřejných prostředků takto:

- ❑ *hospodárností* rozumí takové použití veřejných prostředků k zajištění stanovených úkolů s co nejnižším vynaložením těchto prostředků, a to při dodržení odpovídající kvality plněných úkolů,
- ❑ *efektivností* rozumí takové použití veřejných prostředků, kterým se dosáhne nejvýše možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění a
- ❑ *účelností* rozumí takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů.

Zajistit účelné, efektivní a hospodárné vynakládání veřejných prostředků mají jednotliví vedoucí zaměstnanci (ředitelé, náčelníci, dále „zadavatel“) organizačních celků, kteří nákupy realizují (mají k realizaci nákupu písemné pověření vydané ministrem obrany.). Jaké povinnosti vyplývají zadavatelům? Vymežíme si některé z nich.

Zadavatel je povinen, mimo jiné, před nákupem majetku zjistit, zda potřebný majetek není součástí skladových zásob, nebo je již nakoupen. Přitom vychází z dostupných informací a zdrojů, tedy z informačního systému logistiky nebo požádá o vyjádření příslušného odborně nadřízeného vedoucího zaměstnance. [9, 12] Jak by to mělo probíhat. Pokud např. zadavatel není schopen zajistit rozlétanost letecké techniky (LT) pro poruchu agregátu, kterou není schopen vlastními silami opravit, má buď možnost nakoupit agregát nový od výrobce/dodavatele, nebo jej nechat opravit. Přitom musí respektovat přiměřené dodací lhůty a hospodárnost.

Nejprve zjistí možnosti využití skladových zásob cestou oprávněného pracovníka logistiky z informačního systému logistiky (ISL). Pokud je požadovaný agregát na skladě, zadá neprodleně požadavek na jeho vyexpedování a namontování na LT. Vadný agregát může být, pokud je opravitelný, dodatečně opraven a zařazen do skladových zásob, nebo pokud je neopravitelný, je s dostatečnou časovou rezervou řešen jeho nákup. Rozlétanost LT je v tomto případě zajištěna efektivním využitím skladových zdrojů a v krátkém čase. Ale zjišťuje se v praxi vždy možnost využití skladových zásob? Myslíme si, že tomu tak není.

Jinou povinností zadavatele je, aby při úplatném nabývání majetku sjednával cenu obvyklou v čase a místě plnění. [12] K zajištění této ceny je zadavatel povinen vyvinout veškeré úsilí a odbornou péči a musí provést průzkum trhu, tj. seznámit se se situací na trhu (v rámci prováděného průzkumu trhu s výjimkou zakázek nepatrného rozsahu, tj. zakázek s výší plnění do 5 tisíc Kč bez DPH, musí získat minimálně tři relevantní nabídky [12] a průzkum trhu se nevztahuje pro nákupy informačních a komunikačních technologií uskutečněných na elektronickém tržišti veřejné správy). [12]

Ale jak je tomu v praxi. Příkladem může být nákup permanentek. Zadavatel osloví tři zájemce, kteří stanoví svoji cenovou nabídku (kritériem výběru při veřejné zakázce je stanovena cena). Vybere zájemce, který nabídl permanentky za nejnižší cenu. Je ovšem opravdu

zabezpečeno, že tato cena je optimální, tedy cena, která není vyšší, než cena v čase a místě obvyklá? V praxi to mnohdy zajištěno není a zadavatel se tím ani nijak nezabývá.

V případě, že zadavatel provádí nákup stejné komodity opakovaně, je oprávněn využít předchozí výsledky svého průzkumu trhu, pokud od jeho provedení neuplynuly více než tři měsíce a nedošlo ke zvýšení cen nakupované komodity. [12] Tímto způsobem ušetří náklady za nový průzkum trhu. Zadavatel může zakázku zadat také přímým zadáním jednomu nebo více dodavatelům, tedy bez předchozího provedení průzkumu trhu, z důvodu naléhavé potřeby (ohrožení života nebo zdraví, havárie). Dále v případech, kdy z charakteru zakázky je zřejmé, že všechny nabídky budou shodné (nákup kolků, dálničních známek) nebo jestliže by úspora veřejných prostředků nebyla úměrná vynaloženým nákladům spojených s průzkumem trhu, může-li ji plnit pouze určitý dodavatel (např. z technických důvodů), jsou-li k úhradě zakázky použity zvláštní rozpočtové prostředky Vojenského zpravodajství apod. [9]

Při nákupu je ale také někdy vhodné využívat určité výhody. Pokud zadavatel předpokládá zadání zakázky stejného nebo obdobného charakteru opakovaně v jednom rozpočtovém období, je povinen na tuto skutečnost upozornit zájemce, které vyzývá k podání nabídky a reflektovat při svém rozhodování o přidělení zakázky případné množstevní slevy, pokud je zájemce ochoten se k nim zavázat. [12] Zadavatel může využít nákupu na leasing, pokud jsou s tímto nákupem spojeny jiné služby (odtah apod.). Měly by být využity všechny možnosti slev, bonusů, mimořádných servisních podmínek ap.

Zadavatel by měl nakupovat materiál vzhledem ke svému účelu použití. Pokud je nakupován radiopřijímač za účelem přijímání aktuálních informací, nesmí zadavatel nakoupit hi-fi soustavu, ale pouze standardní radiopřijímač adekvátní účelu použití. Pokud dojde ke škodě na vozidle a je nutná výměna předního skla, stojí před rozhodnutím, jaké sklo je možné nakoupit a přitom neporušit zásadu hospodárnosti a účelnosti. Je nutné provést výměnu za „tmavá“ skla, která jsou dražší? V tomto případě by šlo spíše o nadstandardní obměnu, která jde nad účel použití vozidla.

Proč jsou v armádě nakupovány nebo přijímány darem vozidla starší, která potřebují rozsáhlejší a nákladnější opravy, když výhodnější by bylo investovat do nákupu nového vozidla. I v případě zajišťování opravy vozidla je zadavatel povinen se přesvědčit o jeho další předpokládané využitelnosti. Je oprávněn nakoupit pouze opravu přiměřenou a nezbytně nutnou k účelu použití, byť krátkodobého. Pokud lze předpokládat, že vozidlo bude v krátké době vyřazeno z používání, nesmí nakoupit jeho rozsáhlou opravu. Není však výjimkou, že je na jednom vozidle několikrát během roku opravována stejná závada, i když by bylo výhodnější nakoupit nový náhradní díl. Stejně tak je to např. v případě nákupu vozidla – koupit fiabii nebo mercedes. Nebo při nákupu kopírky – není vždy nutné zakoupit barevnou kopírku, když bude využita pouze ke kopírování předpisů. Není ani nutné mít v kanceláři hi-fi, video, televizi, kožená křesla apod. Raději bychom měli kancelář vybavit potřebnými výkonnými informačními a komunikačními systémy. Jaký má smysl nakoupit myčku nádobí, když v místě jejího uložení není odpad, který se v nejbližším roce ani nebude realizovat? Na první pohled žádný. Není to ani účelné, když ji nelze používat, ani efektivní. Možná byla příznivá cena. Co třeba záruční lhůty, když se až po roce, po dvou zjistí, že není myčka funkční.

Podobných případů je víc. Nákup klimatizací, které nebudou mocí být používány minimálně dva roky, za které se plánuje oprava elektrického vedení. Je to v souladu s optimalizací hospodárného, efektivního a účelného vynaložení veřejných prostředků? A takových příkladů nákupu materiálu, kde lze přinejmenším pochybovat o naplnění hospodárného, účelného

a efektivního vynaložení veřejných prostředků, je celá řada (nákup reklamních předmětů, které jsou distribuovány mezi zaměstnance...).

Možnosti řešení problému ekonomické racionality při decentrálním nabývání majetku Armády ČR

Největší problém spatřuji, a to nejen já, ale především pracovníci, kteří se s tímto problémem setkávají dennodenně, v tom, že *nejsou objektivně definovány kategorie hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti a nejsou vytvořeny elementární předpoklady, tj. určena žádná závazná kritéria, standardy, které by určovaly, kdy se jedná opravdu o účelné, efektivní a hospodárné využití veřejných prostředků.*

V současnosti vlastně neumíme hospodárnost a efektivnost definovat ani měřit. Je tedy nutné začít od stanovení závazných kritérií nebo standardů, které by určovaly, co je hospodárné, efektivní a účelné vynakládání finančních prostředků. K tomu potřebujeme objektivně tyto kategorie definovat. O toto vymezení by se opírali jak zaměstnanci MO realizující nákupy, tak i finanční kontrola, která by tímto získala nástroje pro kontrolu a případný postih jejich neplnění.

V praxi se již uplatňuje určité vymezení pro hodnocení nabídek. Např. pro veřejné zakázky je základním kritériem pro hodnocení nabídek buď nejnižší nabídková cena, nebo ekonomická výhodnost (provádí se bodovací metodou). Více je používáno kritérium nejnižší nabídkové ceny, které zadavatelé nemusí obhajovat, protože je víceméně jasné. Musíme si ovšem neustále klást otázku, zda nejlevnější je také nejlepší nákup. Neměli bychom přemýšlet o tom, že zdánlivě nevýhodnější cenová nabídka např. o 5 % nám může přinést i o 10-20 % vyšší efekt? Právě z důvodu hospodárnosti a efektivnosti bychom neměli přeceňovat váhu pořizovací ceny. Obecně totiž platí, že co je cenově výhodnější nemusí být současně výhodnější ekonomicky.

Při hodnocení podle ekonomické výhodnosti nabídky posuzuje zadavatel nabídku podle dílčích kritérií (např. provozní náklady, technické, jakostní, ekologické nebo funkční vlastnosti předmětu veřejné zakázky, požadavky na údržbu, doba provedení díla, doba dodání apod.) a těmito jednotlivým kritériím přisuzuje rozdílné váhy podle jejich významu. Váha jednotlivých kritérií musí být stanovena s ohledem na zajištění maximální účelnosti a hospodárnosti nabývaného majetku nebo služby. Volba kritérií, jejich počtu a stanovení vah je plně v kompetenci zadavatele. Musí být ale stanoveny s ohledem na předmět veřejné zakázky a potřeby uživatele, právě s prioritním hlediskem efektivního, hospodárného a účelného vynakládání veřejných prostředků. [8, 10]

Jaká kritéria vybrat, jaké jim přisoudit váhy, aby byla vybrána opravdu optimální varianta? Opět se dostáváme k otázce: Co považujeme za efektivní, hospodárné a účelné vynaložení veřejných prostředků?

K hodnocení hospodárnosti a efektivnosti se nabízí celá řada metod. Různými metodami ohodnocování veřejných zakázek a branných projektů (výdajových projektů) se zabývá např. doc. PhDr. František Ochraňa, DrSc., který k ohodnocování používá stupnice a váhy. Problémem však může být již zmíněné stanovení jednotlivých kritérií a jejich vah pro hodnocení. V rezortu obrany lze uplatnit pro hodnocení výdajových programů **analýzu minimalizace nákladů** (CMA - cost-minimization analysis), analýzu nákladů a přínosů, analýzu efektivnosti nákladů, analýzu užitečnosti nákladů. Atributem všech těchto metod je analýza nákladů. Zde

narážíme na problém vypovídací schopnosti nákladů v rezortu obrany a sledování vztahu náklady – výkony. Ale to už by bylo nad rámec tohoto příspěvku.

Zamysleme se nad tím, co může být příčinou popisovaných nedostatků v rozhodování o nákupech? Mnohdy jde „pouze“ o nesoulad, nekoncepčnost v plánování úkolů (nákupech) a skutečnou realizací nákupů a oprav majetku. Příslušné instituce, které rozhodují o nákupech, nespolupracují, jejich vzájemná informovanost nebo snaha řešit problémy je podřizována lokálními zájmům.

Lze tyto nedostatky odstranit? Domníváme se, že ano. Musíme se naučit plánovat, a to efektivně. Ne nejprve schválit a uskutečnit nákup a teprve poté přemýšlet o tom, zda to bude potřeba nebo zda to dokonce může být vůbec využíváno.

Chybí zde odpovědnost za chybné rozhodnutí o nákupu, které může být v milionových částkách, což snižuje snahu efektivně plánovat. Zaměstnanci MO jsou často vedeni snahou učinit zadost rozpočtovému systému hospodaření a limitované prostředky proporcionálně, nikoli však již racionálně využít. A zde nastupuje otázka odpovědnosti za nákupy, nespolehliví jen na postoje samotných zaměstnanců, ale na celkové regulaci systému směřujícího k dodržování hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti při vynakládání finančních prostředků.

Naším příspěvkem k řešení popisovaných problémů je snaha prohloubit edukační procesy u studentů, kteří jsou připravováni na kariéru vojskových velitelů nebo ekonomických specialistů.

Studenti získávají teoretické poznatky, které mohou v budoucí praxi co nejlépe využít. Nemělo by se však zapomínat na stávající zaměstnance, kteří již činí rozhodnutí o nákupech. Právě u nich by mělo být neustále zvyšováno ekonomické povědomí. Měly by být častěji pořádány kurzy, právě na Univerzitě obrany v Brně nebo ve školících střediscích ve Vyškově. Pozornost je nutné věnovat formám, metodám a způsobům dalšího vzdělávání.

Závěr

Armáda potřebuje lidi, kteří jsou schopní a připravení vést obchodní jednání, přičemž zárukou úspěšných výsledků je jejich bezchybná orientace v této náročné problematice. Jejich cílem musí být nejen uspokojení potřeb rezortu po věcné stránce, ale zároveň musí umět naplňovat kritéria efektivní alokace finančních zdrojů.

Možnosti řešení:

- ☐ objektivně definovat kategorie hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti,
- ☐ stanovit závazná kritéria a standardy pro hodnocení hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti,
- ☐ dopracovat a implementovat vhodné nástroje řízení, které podněcují kreativitu a osobní odpovědnost managementu na nižších řídicích stupních,
- ☐ zvyšovat ekonomické povědomí realizátorů nákupů (pořádání různých kurzů),
- ☐ vychovávat si vlastní specialisty,
- ☐ vytvořit metodiky pro používání různých metod hodnocení hospodárnosti a efektivnosti,
- ☐ plánovat náklady a ostatní otázky spojené s náklady [15],
- ☐ apod.

Problém hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti vynakládání finančních prostředků je velmi diskutovaný. Ing. Kunc Svatopluk to vyjadřuje ve svém článku Modelování výstupů z finančního účetnictví pro rozborovou činnost NS AČR: [14]

... managementu NS ... se normativně „ukládá, aby každý svůj zámysl, každé své rozhodnutí zvažoval podle kritérií ekonomické racionality. Ta jsou v základní myšlence vyjadřována trojicí pojmů – hospodárnost, efektivnost a účelnost. Zanechávají svůj viditelný obtisk v záměrech všech dosavadních koncepcí, reforem, zákonných, vykonávacích a z nich odvozených interních norem. Dalo by se o nich říci, že jsou jejich ústředním mottem, které si i přesto vysloužilo stigma formálnosti. Je to proto, že stanovují výsledek bez předchozího řešení, bez podrobných a každému srozumitelných pravidel, bez zajištění nutných předpokladů (organizačních, metodických, personálních, legislativních apod.), modifikujících zásadním způsobem existující systém hospodaření. Za těchto okolností managementu postačuje jediné účetní období k rozpoznání, že racionalitu hodnotit nelze“.

Literatura a poznámky:

- [1] STEFEC, J., PROCHÁZKA, J., VELČOVSKÝ, V. *Ekonomické aspekty bezpečnosti*. Dostupné z http://cese.cuni.cz/abp/doc/04Sbornik_BC_CR_vyzvy_problemy.pdf.
- [2] *Koncepce výstavby profesionální Armády České republiky a mobilizace ozbrojených sil přepracovaná na změněný zdrojový rámec*, schválená vládou ČR usnesením č. 1154 ze dne 12. listopadu 2003.
- [3] DOUBKOVÁ, Jana. *Rozpočet – fakta a trendy 2003*. Praha: MO ČR – Agentura vojenských informací a služeb, AVIS, 2003.
- [4] DOUBKOVÁ, Jana. *Rozpočet – fakta a trendy 2004*. Praha: MO ČR – Agentura vojenských informací a služeb, AVIS, 2004.
- [5] DOUBKOVÁ, Jana. *Rozpočet – fakta a trendy 2005*. Praha: MO ČR – Agentura vojenských informací a služeb, AVIS, 2005.
- [6] DOUBKOVÁ, Jana. *Rozpočet – fakta a trendy 2006*. Praha: MO ČR – Agentura vojenských informací a služeb, 2006.
- [7] *Zákon č. 320/2001 Sb.*, o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů.
- [8] *Zákon č. 40/2004 Sb.*, o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů.
- [9] *Rozkaz ministra obrany č. 2/2005*. Úplatné nabývání majetku a pořízování stavebních prací a služeb v rezortu MO.
- [10] *Vyhláška č. 240/2004 Sb.*, o informačním systému o zadávání veřejných zakázek a metodách hodnocení nabídek podle jejich ekonomické výhodnosti, ve znění pozdějších předpisů.
- [11] *Odborné nařízení k realizaci decentrálních nákupů* č.j. 50871-77/DP/2002-8201 ze dne 26.2.2004.
- [12] *Odborná směrnice k úplatnému nabývání majetku a pořízování služeb v rezortu MO* č.j. 52343-92/2005/DP-2697 ze dne 30.9.2005.
- [13] <http://www.iir.cz/upload/bezptemata22003.pdf>.
- [14] KUNC, Svatopluk. *Modelování výstupu z finančního účetnictví pro rozborovou činnost NS AČR*, dostupné z <http://fem.unob.cz/fakulta/katedry/k102/katedra/publikace/financniucetnictvi.doc>.
- [15] KUNC, Svatopluk. *Ekonomický management a hodnotové řízení v AČR*. dostupné z <http://kmi.vvs.v.cz/fakulta/katedry/k102/katedra/publikace/ekonomickymanagement.doc>.
- [16] *Zpráva o zajištění obrany České republiky*, dostupné z <http://www.army.cz>.
- [17] *Programové prohlášení vlády ČR*. Praha 1998, dostupné z <http://wtd.vláda.cz>.