

Programová struktura pro program „obrana státu“ a její význam pro zajištění účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti veřejných prostředků

Rozhodnout o účelnosti, hospodárnosti nebo efektivnosti veřejných prostředků při zabezpečování stanovených úkolů znamená mít možnost rozhodnout se alespoň mezi dvěma variantami zabezpečení této činnosti. Vzhledem k tomu, že na výkon určitých činností má stát mocenský monopol, nebývá splnění tohoto předpokladu při řízení alokace veřejných prostředků jednoduché. Způsob řešení tohoto problému nabízí tento příspěvek ukazující uspořádání vykonávaných činností (funkcí) rezortu Ministerstva obrany ČR do programové struktury a následné formování organizační struktury rezortu s pomocí systematizace organizačních prvků podle toho, zda jimi vykonávanou činnost lze zajistit jiným způsobem či nikoliv.

Jednou z povinností, kterou mají správci rozpočtu podle zvláštních právních předpisů, [1, 2] je zajištění hospodaření s veřejnými výdaji v duchu zásad účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti. Ve složité rezortní organizační struktuře integrující v sobě množství činností uspořádaných do mnoha organizačních prvků různé právní formy, s různou funkcí uvnitř rezortní organizační struktury a s různým ekonomickým statutem [3] nebývá splnění takové povinnosti jednoduché. Určité řešení představuje aplikace metody *Planning, Programming and Budgeting System* (PPBS) a uspořádání zabezpečovaných činností, potažmo organizačních prvků, jenž tyto činnosti vykonávají, do programové struktury. [4] Má-li však taková programová struktura podporovat správce rozpočtu při rozhodování o účelné, hospodárné nebo efektivní alokaci veřejných výdajů v jím spravované kapitole státního rozpočtu, měla by mu dávat možnost rozhodovat se, které činnosti musí zajišťovat sám a které činnosti mohou být zajištěny jiným způsobem.

Program obrany státu

Etymologický výklad slova *program* odkazuje jednak k latinskému substantivu *programma* = písemné oznámení (vyhláška), úřední výnos, příkaz (panovníka), svolání, výzva (k něčemu); jednak je k řeckému substantivu *próγραμμα* a řeckému slovesu *prográphein* = veřejně vepsat, veřejně předepsat. [5]

Realizuje-li nějaká instituce program, znamená to, že vykonává činnost, která je veřejně známá a tato činnost jí byla normativně určena. V ekonomii se předpokládá, že programem není určena pouze činnost, ale také výsledky této činnosti, tj. **realizace programu je vždy činností produkční.**

Svůj program realizují jak subjekty soukromého práva, např. akciové společnosti, tak subjekty práva veřejného, jako je stát, ústřední orgány státní moci atd. Zatímco výsledkem uskutečňování produkční činnosti u subjektů soukromého práva jsou (soukromé) statky a služby poskytované spotřebitelům prostřednictvím trhu statků a služeb, výsledkem činnosti

subjektů veřejného práva jsou vždy tzv. veřejné statky a služby. Podle teorie se může jednat o veřejné statky smíšené a o veřejné statky čisté. [6]

Poskytování čistých veřejných statků zpravidla zabezpečují subjekty veřejného práva. Na poskytování smíšených veřejných statků se mohou podílet i subjekty soukromého práva. Příkladem čistého veřejného statku je obrana státu. Příkladem smíšeného veřejného statku je např. vzdělávání, zdravotní péče apod. Samotné zabezpečení veřejných statků a služeb může představovat buď produkci veřejného statku a služby institucí veřejného práva, nebo může představovat financování produkce takového statku nebo služby.

Např. obrana státu je zajištěna prostřednictvím instituce ozbrojených sil, kdežto zdravotní péče je zajištěna prostřednictvím financování činnosti lékařů a zdravotnických zařízení z prostředků veřejného zdravotního pojištění [7] cestou *Všeobecné zdravotní pojišťovny* [8] a oborových zdravotních pojišťoven. [9] Lze se domnívat, že smíšené veřejné statky lze poskytovat cestou trhu, kdežto pro čisté veřejné statky trh neexistuje nebo není z pohledu státu žádoucí, aby trh existoval, protože by narušoval mocenský monopol státu a podbíval by mocenskou autoritu státu, na základě níž je stát definován.

Rozsah, struktura a způsob zabezpečovaných veřejných statků je v demokraciích předmětem volebních programů politických stran, kterými se ucházejí o přízeň voličů. Rozsah a struktura produkovaných soukromých statků je u výrobních organizací předmětem jejich výrobního/výrobního programu. Tento program je určen na základě rozhodnutí vlastníků.

O programech realizovaných státem, či prvky jeho institucionální struktury, se rozhoduje zákonem, tzn. na základě vůle zákonodárního sboru. Takovýto program je určen vymezením působnosti veřejnoprávní instituce pověřené realizací programu a stanovením jejich úkolů na tomto úseku. V tomto pojetí je program obrany státu jako jednoho ze dvou druhů forem zajištění vnější bezpečnosti státu (vojenským a nevojenským způsobem) definován § 3 zákona č. 219/1999 Sb., *o ozbrojených silách České republiky* ve znění pozdějších předpisů:

„(1) *K zajišťování své bezpečnosti vytváří Česká republika ozbrojené síly. (2) Ozbrojené síly se člení na armádu, Vojenskou kancelář, prezidenta republiky a Hradní stráž....*“ a dále v § 9 tohoto zákona: „(1) *Základním úkolem ozbrojených sil je připravovat se k obraně České republiky a bránit ji proti vnějšímu napadení. (2) Ozbrojené síly plní též úkoly, které vyplývají z mezinárodních smluvních závazků České republiky o společné obraně proti napadení....*“ Úkoly armády jsou pak v § 14 výše uvedeného zákona doplněny o úkoly týkající se nevojových úkolů.

Způsob provedení, kvantitativní a kvalitativní charakteristiky takto definovaného programu ve vztahu k očekávaným a aktuálním zdrojovými podmínkám a stavu bezpečnostního prostředí jsou upřesňovány prostřednictvím vládních dokumentů, jako jsou strategie, koncepce ap., a jsou přijímané vládou jejím usnesením nebo usnesením zákonodárního sboru. Výsledkem realizace takového programu je poskytovaný čistý veřejný statek obrana státu či širším způsobem pojatý veřejný statek bezpečnost státu.

Orgánem odpovědným za poskytování veřejných statků, tj. za realizaci programu v jeho kvalitativních a kvantitativních charakteristikách, je ústřední orgán státní správy. Tím je v tomto případě podle § 16 zákona č. 2/1969 Sb. *o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky* ve znění pozdějších předpisů Ministerstvo obrany ČR (MO). Povinnosti, působnosti a úkoly MO jsou však zakotveny také v jiných právních předpisech, v důsledku čehož stojí tento ústřední orgán v čele celého rezortu, rozsáhlé organizační struktury, přímo realizující nebo podílející se hned na několika programech jako činností definovaných zákony a blíže konkretizovaných na základě usnesení vlády

nebo poslanecké sněmovny, případně na základě vyjádření vůle člena vlády stojícího v čele MO – ministra obrany.

Programová struktura pro zajištění programu obrany státu

Na určení programu dané instituce (veřejnoprávní, obchodně-právní) či jejího organizačního prvku jako normativně určené činnosti přinášející stanovené užitky navazuje určení programové struktury jako organizační struktury určené k obsluze programu. Tato **organizační struktura ve své podstatě odráží kombinaci lidské práce a kapitálu – personálu a jeho vybavení majetkem potřebným pro požadovaný výkon činností definovaných programem.**

Takovéto manažerské chápání organizační struktury v základních ekonomických kategoriích umožňuje osobám odpovědným za účelné, hospodárné a efektivní využívání prostředků používaných při realizaci programu uskupit organizační strukturu tak, aby bylo dosaženo stanovených cílů programu právě při stanovených ukazatelích hospodárnosti a efektivnosti zdrojů vstupujících do programu. **Organizační prvky podílející se na realizaci stanoveného programu můžeme proto chápat jako programové prvky.**

Manažerské chápání organizační struktury, potažmo struktury programových prvků, umožňuje pohlížet na části organizační struktury v kontextu stavu a vývoje trhů, z kterých jsou získávány práce a kapitál. To vytváří předpoklad pro úvahy o tom, že činnost částí organizační struktury nebo částí programového prvku lze nějakým způsobem nahradit při zachování jeho účelu. V ekonomickém pohledu na organizační strukturu lze nahrazovat práci kapitálem (personál technikou), práci vlastního personálu prací personálu dodavatelských firem (outsourcing), nebo naopak výkony dodavatelských firem prací vlastního personálu. S každým druhem takové substituce jsou také spojeny náklady na provozování vybraného způsobu obsluhy zvolného programu. **Jednotlivé substituce se liší různou hospodárností a efektivností využití zdrojů vstupujících do programu.**

Rozhodnutí o finální podobě programové a fakticky organizační struktury je rozhodnutím o hospodárnosti a efektivnosti obsluhy zvolného programu – činnosti/činnostech, jejichž výkon má zajišťovat daná organizační struktura, či úkolech, jejichž splnění má být zabezpečeno jejími organizačními prvky. Takovéto chápání organizační struktury rezortu MO se bohužel zatím neprosadilo. Důvodem mohlo být nevhodné vydefinování programů a nevhodná systematizace programových prvků.

Návrh Systematizace programu obrana státu (str. 84) nabízí v této souvislosti variantu k současnému pojmání programové struktury, a to s využitím výše představeného konceptu. Zde jsou činnosti, které jsou zabezpečovány organizačními prvky ze struktury rezortu MO rozděleny do sedmi skupin. Jde o organizační prvky:

- ❑ S bojovou funkcí (combat), tj. prvky mající zabezpečovat vojenský způsob vnější bezpečnosti České republiky a plnění mezinárodních závazků České republiky v oblasti společné obrany a bezpečnosti.
- ❑ S přímou podporou prvků s bojovou funkcí (combat support).
- ❑ Vykonávající státní správu, tj. úřady s vymezenou působností zákony, výsledkem jejichž činnosti je úřední rozhodnutí (govern).
- ❑ Zřízené pro podporu činnosti MO a kontrolu plnění úkolů organizačními prvky v podřízenosti MO (govern support).

- ❑ Zabezpečující nebojovou podporu všem ostatním organizačním prvkům rezortu obrany (non-combat support).
- ❑ Zabezpečující specifické úkoly na úseku bezpečnosti. Jedná se o zpravodajskou činnost (intelligent) a pořádkové úkoly (keep the piece), přičemž část činnosti těchto prvků může být zařazena k prvkům combat nebo combat support.

Každý z organizačních prvků z výše uvedených sedmi skupin také může poskytovat podporu jiným součástem veřejného sektoru (civil support) a tyto prvky jsou součástí vyššího programu. Tím je program bezpečnosti státu, na němž se podílí také Hradní stráž ČR bezpečnostní sbory, záchranné sbory a služby či zpravodajské služby. [10, 11] Tento program je ve svých základech formulován *Bezpečnostní strategií České republiky*. Na ni navazuje *Vojenská strategie České republiky* konkretizující použití organizačních prvků rezortu MO k bojovým a obdobným účelům. Mimo to mají na podobu činnosti nebojových podpůrných prvků a prvků podporující činnost MO jako centrálního úřadu státní správy vliv jiné vládní strategie v podobě dokumentů řešících např. otázku podpory a organizace výzkumu a vývoje, vzdělávání ap.

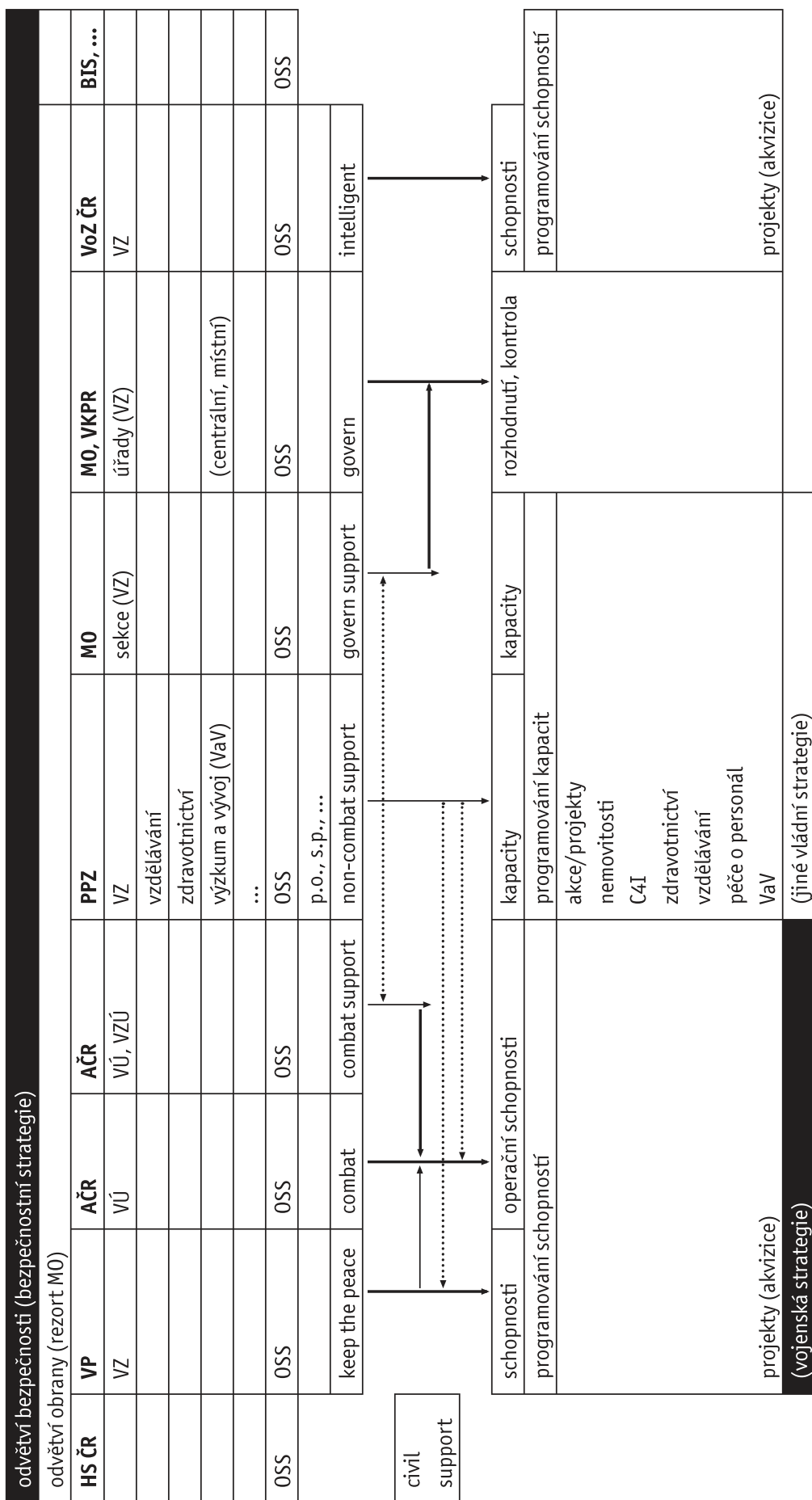
Pokud se jedná o účel jednotlivých prvků vykazovaný navenek, mají organizační prvky v kategorii *govern* vykonávat činnost na úseku správy stanovené českými zákony. Organizační prvky, které jsou vyčleněny k plnění mezinárodních závazků České republiky na úseku vnější bezpečnosti, jsou popsány schopnostmi, ke kterým se Česká republika zavázala mezinárodními smlouvami.

Dosažení a udržení těchto schopností je předmětem a cílem činnosti těchto organizačních prvků. Ryzí vojenské schopnosti jsou zde označeny jako operační schopnosti. Platí, že činnost ostatních organizačních prvků má podporovat činnosti prvků, které jsou nositeli operačních schopností. Tato podpora je zajišťována ve formě povinnosti udržování kapacit využívaných ve prospěch prvků z programu obrana státu nebo bezpečnost státu. Rozsah a kvalita těchto kapacit je závislá nejen na požadavcích vojenské a bezpečnostní strategie, ale také na jiných strategiích zasahujících do rezortu obrany.

V souvislosti alokací prostředků na dosažení stanovených vlastností prvků programové struktury můžeme hovořit o programování schopností a programování kapacit. Takovéto dělení umožňuje posuzovat programovou strukturu z pohledu účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti veřejných prostředků použitých pro zabezpečení programu, jak to požaduje zákon č. 320/2001 Sb., ... (*zákon o finanční kontrole*) ve znění pozdějších předpisů. Programováním kapacit jako alokací prostředků na budování, udržování, pronajímání nebo najímání kapacit mimo rezort obrany potřebných pro obsluhu prvků, které mají vykazovat určité schopnosti nebo zajistit státní správu, lze zabránit pořizování dodatečných kapacit, nejsou-li zatím stávající kapacity využity, a financování činnosti prvků, které nevykazují stanovený stupeň funkčnosti. Samotná kontrola nad kapacitami je nutná pro omezování duplicity kapacit, které si vyžadují pozdější náklady na obnovu, tj. investiční akce podle § 12 zákona č. 218/2000 Sb., ... (*rozpočtová pravidla*) ve znění pozdějších předpisů.

S pomocí naznačeného dělení lze stanovit ukazatele hospodárnosti a efektivnosti dosažení a udržování stanovených schopností, stejně tak i ukazatele hospodárnosti a efektivnosti kontrolovaných kapacit. Tyto ukazatele lze pak použít pro rozhodování managementu ozbrojených sil na obdobné bázi, jako rozhoduje management institucí, jejichž činnost je upravena obchodním právem.

Na základě dělení prvků programové struktury podle schématu zachyceného na obrázku (viz) lze určovat také vhodnou právní formu programových prvků rezortu obrany a v důsledku



Zkratky: HS ČR – Hradní stráž ČR; VP – Vojenská policie; AČR – Armáda ČR; MO – Ministerstvo obrany ČR; VKPR – Vojenská kancelář prezidenta republiky; VoZ ČR – Vojenské zpravodajství ČR; BIS – Bezpečnostní informační služba; VÚ – vojenský útvar, VZÚ... vojenský záchranný útvar; VZ – vojenské zařízení; OSS – organizační složka státu; p.o. – příspěvková organizace; s.p. – státní podnik; PPZ – přímo podřízená zařízení MO

Obr.: Systematizace programu obrana státu v případě České republiky (návrh)

takového rozhodnutí také určovat hospodárnost nebo efektivnost využívaných kapacit financovaných z veřejných financí. [3]

Takto mohou mít organizační prvky postavení organizační složky státu nebo jejich vnitřní organizační jednotky, pakliže činnost těchto prvků nemá žádnou obdobu mimo rezort obrany a je třeba zajistit jejich úzkou vazbu na stát a státní rozpočet. U prvků, jejichž činnost může být nahrazena činností prvků mimo rezort MO (tyto prvky se mnohdy podílejí na poskytování smíšených veřejných statků), lze připustit užší vazbu na stát a státní rozpočet, ukáže-li se, že je jejich činnost povede k hospodárnějšímu nebo efektivnějšímu využití veřejných prostředků. Zde samotné spektrum právních forem může sahát od právní formy příspěvkové organizace až k některé z forem obchodní společnosti.

U některých organizačních prvků v kategorii non-combat support, které mají podle zákona č. 219/1999 Sb., *o ozbrojených silách České republiky* ve znění pozdějších předpisů statut vojenského zařízení lze dokonce uvažovat o zabezpečení jejich činnosti s využitím tržního prostředí. Např. lze připustit, že vysokoškolskou přípravu personálu pro rezort obrany mohou zajišťovat veřejné vysoké školy než státní vysoká škola v podobě Univerzity obrany. Rozhodovat by v tomto případě mohla kritéria hospodárnosti, efektivnosti případě i kvality zabezpečované přípravy.

Závěr

Koncepce PPBS vznikla na zásadách manažerského chápání činnosti organizace jako prvku realizující (výrobní) program a organizační struktury jako kombinace personálu (práce) a majetku (kapitálu), který slouží k obsluze stanoveného programu. [4] Její aplikace umožňuje managementu přijímat rozhodnutí, která určují stupeň účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti prostředků alokovaných na realizované činnosti. To platí rovněž pro veřejný sektor a činnost správce kapitoly státního rozpočtu při plnění jeho povinnosti zabezpečit účelné, hospodárné a efektivní používání veřejných prostředků v jeho působnosti.

Použití vhodné systematizace činností prováděných v působnosti MO vhodně uzpůsobených do programové struktury může vrcholovému managementu rezortu MO usnadnit rozhodování o účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti veřejných prostředků vyčleňovaných jak na program obrany státu, tak na program bezpečnost státu.

Použitá literatura

- [1] *Zákon č. 218/2000 Sb., ... (rozpočtová pravidla) ve znění pozdějších předpisů.*
- [2] *Zákon č. 320/2001 Sb., ... (zákon o finanční kontrole) ve znění pozdějších předpisů.*
- [3] PERNICA Bohuslav. Problém privatizace vojenských činností a veřejného podnikání v odvětví obrany. *Vojenské rozhledy*, 2006, roč. 15, č. 2, s. 32-39.
- [4] ENTHOVEN, A. C., SMITH, K. W. *How much is enough? Shaping the Defense Program 1961-1969*. 2nd Ed. Santa Monica, 2005. ISBN 0-8330-3826-5.
- [5] REJZEK, J. *Český etymologický slovník*. 1. vyd. Voznice: Leda, 2001. ISBN 80-85927-86-3.
- [6] PEARCE, D. W. *Macmillanův slovník moderní ekonomie*. 2. vyd. Praha: Victoria Publishing, 1995. ISBN 80-85605-42-2.
- [7] *Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění ve znění pozdějších předpisů.*
- [8] *Zákon č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně ve znění pozdějších předpisů.*
- [9] *Zákon č. 280/1992 Sb., o rezortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách ve znění pozdějších předpisů.*
- [10] *Zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky ve znění pozdějších předpisů.*
- [11] *Zákon č. 153/1994 Sb., zákon o zpravodajských službách České republiky ve znění pozdějších předpisů.*