

OSOBITOSTI PODMIENOK PRE EFEKTÍVNE EKONOMICKÉ RIADENIE V OZBROJENÝCH SILÁCH SR

Soňa JIRÁSKOVÁ

ABSTRAKT

Uvedený príspevok sa zaoberá významom ekonomického riadenia v rezorte obrany, využívania vybraných ekonomických nástrojov riadenia a poukazuje na osobitosti podmienok, v ktorých sa ekonomické riadenie uskutočňuje.

KLÚČOVÉ SLOVÁ: verejný sektor, čistý verejný statok, rezort obrany, ekonomické riadenie

JEL klasifikácia: M55, N4

ÚVOD

Všetky trhové ekonomiky sa vyznačujú koexistenciou ziskového a neziskového sektora ako dvoch neoddeliteľných súčastí spoločenského a ekonomického systému štátu. Objektívna nutnosť existencie verejného sektora je odvodená hlavne od kategórie „zlyhanie trhu“ (market failure), a to z dôvodu, že voľná trhová regulácia má len obmedzenú možnosť dosiahnuť podmienky spoločenského optima uspokojovania potrieb obyvateľstva. Verejný sektor môžeme charakterizovať ako neoddeliteľnú súčasť ekonomiky a vedľa súkromného sektora zohráva významnú úlohu v zabezpečení fungovania a existencie štátu (Benčo, Lašček, 2002).

Verejný sektor plní celý rad rozmanitých sociálnych, politických, ekonomických a rôznych iných funkcií. Jednou z týchto funkcií je aj poskytovanie bezpečia a obrany štátu. Obrana štátu je vo finálnej podobe produkováaná armádou – ozbrojenými silami, ktoré patria do rezortu obrany. Poslaním armády je podľa Ústavy SR zaručenie národnej bezpečnosti, územnej celistvosti a suverenity štátu.

Obrana je v ekonomickej teórii charakterizovaná ako jeden z mála prípadov čisto verejného statku. To znamená, že obrana ako verejný statok, ktorý je vytváraný vojenským (obranným) potenciálom štátu je prospešná pre všetkých obyvateľov, pričom prospech z bezpečnosti má každý občan, žiadnemu občanovi obrana nemôže byť odopretá a obrana ako určitá služba je využívaná všetkými občanmi (Krč, 1998). Pretože nie je možné zabrániť občanom, ktorí nechcú platiť za národnú obranu vo využívaní jej výhod, trhový systém by nevedel k optimálnemu vytváraniu a poskytovaniu národnej obrany, i keď je v záujme spoločnosti, aby túto službu zaistila. V takomto prípade musí vláda poskytnúť tento statok a zaplatiť zaň zo systému všeobecných príjmov. V opačnom prípade by tento statok nebol poskytovaný vôbec. Produkt armády označovaný ako „celkový vojenský výkon“ nemá trhovú hodnotu, cena takto poskytovanej služby obrany nie je určovaná trhom.

„Produkt“ obrany môžeme chápať ako permanentne vyrábanú a spoločnosti k dispozícii neustále poskytovanú schopnosť pre požadovaný, resp. nutný výkon obrany. Ozbrojené sily musia účelnou kombináciou svojich síl a prostriedkov s dopredu stanovenými nákladmi dosiahnuť čo možno najväčšieho úžitku (princíp maxima), alebo určitú potrebu uspokojovať s čo najmenšími prostriedkami (princíp minima) (Krč, 2005).

1. EKONOMICKÉ RIADENIE V REZORTE OBRANY

Rezort ministerstva obrany je jedným z najtypickejších odvetví verejného sektora. Je nesporné, že službu uspokojenia potreby ochrany územia, celistvosti štátu a zaručenia národnej bezpečnosti nedokáže nik lepšie zabezpečiť ako štátom financované a riadené ozbrojené sily. Vznik a existencia „súkromných ozbrojených síl“ v podmienkach súčasnej Európy sú viac-menej vylúčené. Špecifické a monopolné postavenie armády, ako jediného možného producenta a poskytovateľa obranných služieb vedie k tomu, že je uprednostňovaná makroekonomická úroveň riadenia pred mikroekonomickou, z čoho ďalej plynie nedostatočné využívanie všetkých možných ekonomických nástrojov na zabezpečenie efektívnosti, hospodárnosti a účelnosti vo využívaní všetkých zdrojov. **Ekonomické riadenie** pritom predstavuje také usmerňovanie činnosti organizácie, ktoré je zamerané na podporu, dodržiavanie a dosiahnutie cieľov ekonomického subjektu efektívnym, hospodárnym a účelným využitím vecných, finančných a ľudských zdrojov.

Hospodárnosťou sa pritom rozumie využitie verejných prostriedkov na zaistenie stanovených úloh s čo najnižším vynaložením týchto prostriedkov a to pri dodržaní zodpovedajúcej kvality plnených úloh (minimum vstupov). **Účinnosťou** rozumieme vyprodukované maxima účinkov (maximum výstupov). **Efektívnosťou** sa rozumie také využitie verejných prostriedkov, ktorými sa dosiahne najvyšší možný rozsah, kvalita a prínos plnených úloh v porovnaní s objemom prostriedkov vynaložených na ich plnenie. Efektívnosť je možné vyjadriť ako pomer medzi účinnosťou a hospodárnosťou v podobe vzťahu:

$$E = \frac{Ú}{H}$$

kde E – efektívnosť

Ú – účinnosť

H – hospodárnosť

alebo v tvare:
$$E = \frac{U}{C}$$

kde E – efektívnosť

U – výsledný efekt (výstup)

C – náklady (vstup)

Účelnosťou sa rozumie také použitie verejných prostriedkov, ktoré zaistí optimálnu mieru dosiahnutia cieľov pri plnení stanovených úloh (Coufal, 2004).

Ekonomické riadenie v rezorte obrany by malo viesť k zaisteniu efektívnej alokácie vzácných a obmedzených zdrojov v ozbrojených silách, no zároveň by malo smerovať k naplneniu poslania ozbrojených síl i celého rezortu obrany. Predmetom ekonomického riadenia sú všetky aktivity, slabé miesta, analytické a rozhodovacie procesy v tomto systéme (Olejníček, 2005).

2. OSOBITOSTI PODMIENOK PRE EKONOMICKÉ RIADENIE V OZBROJENÝCH SILÁCH

Pri posudzovaní ekonomiky podniku je relatívne jednoduché nájsť, zhodnotiť a posúdiť vzťahy medzi ziskom, objemom výroby, cenou a nákladmi. Na základe analýzy týchto závislostí pre konkrétnu firmu je potom možné následne posúdiť vplyv rôznych faktorov – napríklad fixných nákladov alebo objemu produkcie – na výsledok hospodárenia,

zisk či ďalšie vybrané kritériá. Zisk tak v podnikovom prostredí plní funkciu kritéria úspešnosti prijatých opatrení v riadení. V prostredí obrany ale kategória zisku nepôsobí ako ukazovateľ efektívnosti, pretože je nemožné finančne vyjadriť rozdiel medzi celkovými výnosmi produkovanými armádou a celkovými vynaloženými nákladmi na jej fungovanie (Pomazalová, 2005).

Armáda je systém so značne zložitou organizačnou štruktúrou, ktorú nie je možné porovnávať s bežným usporiadaním výrobného podniku. Organizačná štruktúra armády – ozbrojených síl z hľadiska priestorovej dislokácie zasahuje celé teritórium štátu. Porovnateľným prvkom armádnej štruktúry s podnikom je útvar. Útvar podobne ako podnik hospodári so vzácnymi zdrojmi a podobne ako podnik trhového sektora poskytuje výkony – služby. Útvary by teda mali hospodáriť podľa zásad racionálneho ekonomického správania, t. j. hospodáriť s obmedzenými zdrojmi tak, aby bola dosiahnutá hospodárnosť, efektívnosť a účelnosť, pričom by mali využívať optimalizačné procedúry a pracovať s variantnými riešeniami (alternatívami).

Útvary v armádnych podmienkach nie sú konkurenčné ako je to pri podnikoch v súkromnom sektore. V rezorte obrany neexistuje konkurencia, v tomto prípade by sme mohli hovoriť skôr o monopole poskytovateľa obrany, čo súvisí so vznikom všetkých možných úskalí. Neefektívne fungovanie subjektov ziskového sektora má za následok stratu konkurencieschopnosti a takýto podnik následne z trhu odchádza. Subjekt verejného sektora, v našom prípade útvar, však „zbankrotovať“ nemôže i keby hospodáril so svojimi zdrojmi neefektívne (Olejníček, 2005).

Základnou kategóriou, ktorá motivuje subjekty trhového sektora k racionálnemu správaniu je dosiahnutie zisku. Pre subjekty verejného sektora je však táto kategória irelevantná. Financovanie prevádzky a rozvoja organizácií verejného sektora t. j. i vojenských útvarov sa nerealizuje predajom vlastných vyprodukovaných výrobkov či služieb, ale cestou financovania z pridelených zdrojov zo štátneho rozpočtu. Ak v podnikoch je časť vyprodukovaného zisku znovu reinvestovaná do ďalšieho rozšírenia a rozvoja podniku, v subjektoch verejného sektora sú „ušetrené“ prostriedky vracané späť do rozpočtu. To súvisí samozrejme so snahou o úplné vyčerpanie rozpočtových prostriedkov bez ohľadu na to, či budú, alebo nebudú vynaložené efektívne.

Ďalšou osobitosťou v rezorte obrany je existencia nesúmerateľnosti nákladov a výstupného efektu. Ozbrojené sily na zabezpečenie svojej činnosti dostávajú určitý objem zdrojov, ktoré je možné finančne vyčíslieť. Problémom je ale vyčíslenie a ohodnotenie výstupov z jednotlivých činností ozbrojených síl. Zvyčajne sa používajú pojmy ako sú efekty a úžitky, pričom vyjadrenie úžitku nestojí na strane spotrebiteľa, ale na strane producenta. Toto má za dôsledok vznik problémov pri exaktnom vyjadrení efektívnosti. Doteraz nie je známy a jednoznačne definovaný práve výstupný efekt rôznych alternatív organizačného usporiadania, technického vybavenia, alebo iných modifikácií procesov prebiehajúcich v organizačnej štruktúre rezortu obrany (Pomazalová, 2005).

Jedným z prvých krokov pri zvyšovaní účinnosti ekonomického riadenia v rezorte obrany je presné vymedzenie jednotlivých pojmov, kategórií a stanovenie definícií v oblasti ekonomického systému, nákladov, výdavkov a ich sledovania.

3. EKONOMICKÉ PRAVIDLÁ RIADENIA REZORTU MINISTERSTVA OBRANY SR

S cieľom definovať základné princípy ekonomického riadenia v špecifických podmienkach rozpočtovej kapitoly MO SR vypracoval Úrad správy rozpočtovej kapitoly MO SR dokument „Ekonomické pravidlá riadenia rezortu ministerstva obrany“, ktorý bol implementovaný do praxe dňom nadobudnutia účinnosti, t. j. 1. 1. 2006. Uvedený

dokument bol vypracovaný za účelom zabezpečenia efektívneho, účelného a hospodárneho vynakladania rozpočtových prostriedkov rezortu obrany. Garantom jeho uplatňovania je Sekcia ekonomiky a finančného manažmentu MO SR.

V príslušných častiach tejto internej smernice sú zadefinované jednotlivé pojmy (náklady, interné výkony, výdavky, rozvoj, prevádzka, programový plán, finančný štandard, finančné stredisko, účelový prvok, rozpočtový disponent), popísané základné procesy ekonomického riadenia, vymedzené jednotlivé subjekty, ktoré sa podieľajú na ekonomickom riadení, sú stanovené kompetencie a vzájomné väzby medzi nimi. Postavenie jednotlivých subjektov v ekonomických procesoch je definované na základe určenia podielu daného subjektu na realizácii procesu (riadenie procesu, vlastná realizácia procesu, kontrola procesu), pričom za základné ekonomické procesy sú považované: dlhodobé plánovanie, strednodobé plánovanie prevádzky a rozvoja, návrh viacročného rozpočtu, návrh ostatných implementačných plánov, rozpisy viacročného a ročného rozpočtu, realizácia rozpočtu, financovanie, vedenie účtovníctva a výkazníctva, monitorovanie a hodnotenie, vykonávanie kontroly a vnútorného auditu. Ekonomické pravidlá riadenia rezortu umožňujú príslušným manažérom s delegovanými právomocami rozhodovať o použití zdrojov na splnenie cieľov (tieto sú vopred definované a merateľné) a úloh v rámci stanovených limitov (Frianová, 2006).

4. VYUŽÍVANIE EKONOMICKÝCH NÁSTROJOV RIADENIA V REZORTE OBRANY

Ako už bolo uvedené, efektívnosť môžeme chápať ako použitie zdrojov, ktoré prinášajú maximálnu úroveň uspokojenia potreby, dosiahnuteľnú pri daných vstupoch a použití istej technológie. Ekonomické riadenie na dosiahnutie svojich cieľov samozrejme využíva svoje štandardné nástroje, za ktoré môžeme považovať:

- plánovanie a flexibilné rozpočtovanie,
- hodnotové riadenie,
- finančnú analýzu,
- finančnú kontrolu a vnútorný audit,
- balanced scorecard,
- controlling,
- pomerové ukazovatele,
- štandardy,
- outsourcing,
- leasing.

Obranné plánovanie je nástrojom na zabezpečenie podmienok pre subjekty zabezpečujúce a podieľajúce sa na obrane štátu. Obranné plánovanie nadväzuje na plánovacie postupy v bezpečnostnom systéme štátu. Nástrojom obranného plánovania je „Systém plánovania, programovania a rozpočtovania“, ktorého prvoradým poslaním je formovanie požadovaných spôsobilostí ozbrojených síl.

Flexibilné rozpočtovanie sa v rezorte obrany realizuje už od roku 1994, kedy sa postupne začali vykonávať opatrenia vedúce k vytvoreniu a implementácii „Systému plánovania, programovania a rozpočtovania (SPPR)“. Systém obranného plánovania sa zaviedol ako základný systém finančného riadenia v rozpočtovom úseku MO SR. Forma rozpočtu zaužívaná do roku 1994 neumožňovala hospodárne riadenie procesu tvorby, realizácie a riadenia programov v armáde, pričom chýbali informácie o efektívnosti vynakladania rozpočtových prostriedkov. SPPR je cyklickou, kontinuálnou (resp. rolujúcou) metódou plánovania, ktorá umožňuje v závislosti od stanovených priorít hlavných cieľov optimálne zladenie úloh, potrieb a zdrojov (ľudských, vecných, finančných). Plánovacie cykly

sa vykonávajú tzv. kľzavým spôsobom, t. j. všetky fázy sa vykonávajú každoročne s posunom o jeden rok a s pridaním nasledujúceho roka do systému plánovania (Jirásková, Friánová, 2006).

Finančná kontrola je súčasťou jednotného a komplexného systému finančného riadenia zabezpečujúceho dodržiavanie všeobecne záväzných právnych predpisov a dodržiavanie hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti pri hospodárení s verejnými prostriedkami a vlastnými prostriedkami orgánu verejnej správy, ako aj pri iných činnostiach orgánu verejnej správy. Rezort MO SR má na stále účely kontroly vytvorený komplexný systém, ktorý zabezpečuje vnútornú a vonkajšiu kontrolu, pričom podľa rozsahu sa kontroly vykonávajú ako komplexné a tematické. Základným poslaním finančnej kontroly je aktívne pôsobiť v riadiacom procese pri realizácii úloh hospodárskej a sociálnej politiky, zisťovať stav v dodržiavaní zákonov a iných všeobecne platných predpisov, rozkazov, interných vojenských predpisov a nariadení, ktoré upravujú finančno-ekonomické vzťahy alebo majú finančno-ekonomický dosah. Pre zabezpečenie finančnej kontroly v rezorte MO SR boli prijaté „Pokyny na vykonávanie finančnej kontroly a predkladanie ročnej správy o výsledkoch týchto kontrol v rezorte MO SR“ č. p. ÚMO/ÚSRK – 210 /19 – 9 – OFK.

S finančnou kontrolou úzko súvisí aj ďalší ekonomický nástroj a tým je **vnútorný audit**. Vnútorný audit je nezávislá, objektívna, uistovacia a konzultačná činnosť zameraná na pridávanie hodnoty a zdokonaľovanie procesov v organizácii. Vnútorný audit patrí k moderným nástrojom riadenia, ktorý sa v súčasnosti využíva nielen v podnikateľskej sfére, ale aj v organizáciách verejného sektora. V roku 2002 bol zriadený Útvor vnútorného auditu MO SR, ktorý je organizačnou zložkou Ministerstva obrany SR. Predmetom vykonávaných vnútorných auditov v rezorte obrany bolo odhaľovanie príčin a nedostatkov vo finančnom riadení, vedení účtovníctva, analýzy rizík, dodržiavanie platnej rozpočtovej klasifikácie, vykonávanie finančnej kontroly, analýzy kontrolného systému, vykonávanie verejného obstarávania, riadenie procesov reorganizačných zmien, hospodárenie s devízovými prostriedkami a iné činnosti. Vnútorný audit pritom pôsobil nielen ako určitá analýza hospodárenia s verejnými finančnými zdrojmi v auditovanom subjekte, ale aj ako metodická pomoc a dohľad nad skvalitnením činnosti predmetných subjektov. Tým viedol k prevencii vzniku ďalších chýb.

K zvýšeniu účinnosti efektívneho využívania verejných finančných zdrojov značne prispelo aj zavedenie systému **Štátnej pokladnice**. Štátna pokladnica predstavuje nový systém v komplexnom finančnom manažmente verejných financií a v riadení hotovosti, dlhu a investovania krátkodobých prebytkov likvidity verejného sektora. Aj rezort MO SR prešiel na tento systém financovania a to od 1. 1. 2005. Predpokladá sa, že systém Štátnej pokladnice odstráni určité nedostatky vo finančnom riadení v rámci rezortu ako bolo nedodržiavanie rozpočtovej disciplíny, neoprávnené použitie finančných prostriedkov, neoprávnené poskytovanie preddavkov a podobne.

Jedným z podriadených subsystémov ekonomicko-informačného systému (EIS) ozbrojených síl je aj **controlling**. **Controlling** predstavuje ekonomický nástroj riadenia umožňujúci rýchle poznanie šancí a nebezpečenstiev vo vzťahu k dosiahnutiu cieľov, ako aj k vytváraniu a presadzovaniu vlastných riadiacich opatrení. Controlling, aj napriek opodstatneniu jeho využívania, sa však v ozbrojených silách rutinne nevyužíva. Modul Controlling (CO) ako súčasť EIS skúšobne využívalo od roku 2002 iba Vojenské obranné spravodajstvo. V súčasnosti sa uvažuje, že tento modul bude postupne využívaný aj v iných organizačných zložkách rezortu.

V súčasnej ekonomickej praxi je zaznamenaný trend, že podnikateľské subjekty sa orientujú na jadro svojho podnikania (tzv. core business) a určité obslužné činnosti sú z podniku „odsúvané“. Ide o uplatňovanie tzv. **outsourcingu**. Táto tendencia sa prejavila i v armádnom prostredí. S prechodom na plne profesionálnu armádu od roku 2006 dochádza

k postupnému „scivilnovaniu“ vedľajších obslužných činností (ide o zabezpečenie stravovania, upratovania, kúrenia, stráženia objektov, obsluhu čistiarní odpadových vôd). Proces scivilňovania služieb bol v rezorte Ministerstva obrany SR zahájený v roku 2003. Cieľom je perspektívne dosiahnuť v tejto oblasti úroveň porovnateľnú s inými armádami členských štátov NATO, v ktorých je proces využívania tohto ekonomického nástroja už každodennou realitou a súčasťou zabezpečenia života vojsk. Hlavným cieľom pri zavádzaní outsourcingu v rezorte obrany je úspora zdrojov, ktoré boli používané na zabezpečenie služieb (podporných činností) a ich následné využitie na zabezpečenie hlavnej – primárnej činnosti ozbrojených síl t. j. obrany štátu (Jirásková, 2006).

ZÁVER

Zaistenie obrany je jednou z najnákladnejších ekonomických činností každého štátu. Na jej zabezpečenie sa používajú verejné zdroje, s ktorými je nutné hospodáriť čo najefektívnejšie. Ekonomické riadenie v rezorte obrany, ako súčasti verejného sektora, sa uskutočňuje v osobitých podmienkach, ktorým musí prispôbiť i používanie jednotlivých ekonomických nástrojov.

V súčasnom období je aj v rezorte obrany zaznamenávaný trend čoraz väčšieho využívania štandardných ekonomických nástrojov riadenia ako sú plánovanie a flexibilné rozpočtovanie, finančná kontrola a vnútorný audit, controlling, outsourcing a pod. Využívanie týchto nástrojov má prispieť k efektívnemu, hospodárnemu a účinnému hospodáreniu s obmedzenými zdrojmi štátu.

LITERATÚRA

1. BENČO, J – LAŠČEK, L.: *Verejný sektor*. 1. vyd. Liptovský Mikuláš: Vojenská akadémia, 2002. ISBN 80-8040-172-1
2. COUFAL, I.: Efektivnost a ekonomické řízení. In: *Zborník zo seminára „Řízení pomocí ekonomických nástrojů v AČR*. Vyškov : Univerzita obrany, 2004. ISBN 80-85960-93-1
3. FRIANOVÁ, V.: Základné princípy a subjekty ekonomického riadenia rezortu Ministerstva obrany Slovenskej republiky. In: *Zborník z konferencie „Ekonomické nástroje v obraně*. Brno : Univerzita obrany, 2006. ISBN 80-7231-150-6
4. JIRÁSKOVÁ, S.: *Proces scivilňovania služieb – zavádzanie outsourcingu v rezorte MO SR*. In: *Manažment v teórii a praxi*, roč. 2, 2006, č. 1. ISSN 1336-7137
5. JIRÁSKOVÁ, S. – FRIANOVÁ, V.: Proces obranného plánovania v rezorte Ministerstva obrany Slovenskej republiky. In: *Zborník z 3. Doktorandskej konferencie*. Brno : Univerzita obrany, 2006. ISBN 80-7231-135-2
6. KRČ, M.: Teoretické a metodologické předpoklady efektivní alokace zdrojů v obraně. In: *Zborník z konferencie „Teoretická a metodologická východiska odpovědnosti za náklady a výkony v podmínkách ozbrojených sil“*. Brno : Univerzita obrany, 2005. ISBN 80-7231-172-1.
7. KRČ, M. – ODEHNAL, L.: *Ekonomika obrany státu*. Brno: Vojenská akademie v Brně, 1998. ISBN 80-85960-06-0
8. OLEJNÍČEK, A.: Potřeba ekonomického řízení v ozbrojených silách v kontextu cílů hospodářské politiky. In: *Zborník z konferencie „Teoretická a metodologická východiska odpovědnosti za náklady a výkony v podmínkách ozbrojených sil“*. Brno : Univerzita obrany, 2005. ISBN 80-7231-172-1

9. POMAZALOVÁ, N.: *Možnosti a perspektivy outsourcingu v AČR*. Zborník z konferencie „Globalizácia a jej sociálno-ekonomické dôsledky.“ Žilina : Žilinská univerzita, 2005. ISBN 80-8070-464-3

INFORMÁCIE O AUTORKE

Ing. Soňa Jirásková pracuje ako asistentka na Katedre manažmentu Akadémie ozbrojených síl gen. M. R. Štefánika v Liptovskom Mikuláši. Venuje sa problematike podnikových financií, účtovníctva a využívaniu ekonomických nástrojov riadenia v podnikateľskej sfére a v rezorte obrany.

Akadémia ozbrojených síl gen. M. R. Štefánika
Demänová 393
031 01 Liptovský Mikuláš
jiraskova@aosl.m.sk, č. t. 0960423525