

Studijní opora

Název předmětu: **Financování a ekonomické řízení**

Téma: T2

Financování mírových misí a NATO

Vzdělávací cíl:

Cílem přednášky je teoreticky charakterizovat způsob financování samotné Severoatlantské aliance, a to zejména kvůli pochopení vztahů a vazeb ve finančním zabezpečení organizace, jakožto řídicího prvku zahraničních operací, a dále způsob, jakým jsou financovány operace na podporu míru.

Zpracovala: mjr. Ing. Blanka Adámková, Ph.D.

Obsah:

Úvod

0. Severoatlantická aliance a základní aspekty ovlivňující vyslání jednotek do zahraničních operací NATO
1. Princip financování NATO
2. Typy operací dle způsobu financování se zaměřením na operace NATO
3. Financování zahraničních operací v podřízenosti NATO
4. Příprava rozpočtu a finanční kontrola
5. Ekonomické principy procesu rozpočtování
6. Finanční zabezpečení osob
7. Orgány AČR zabezpečující finanční zajištění zahraničních operací

Závěr

ÚVOD

V daném tématu si objasníme způsob financování **Severoatlantské aliance** a dále způsob, jakým jsou financovány **operace na podporu míru**. Pro zjednodušení této práce jsou pojmy jako náklad a výdaj chápány stejným způsobem. Rovněž pojmy zahraniční operace a zahraniční mise jsou zde chápány jako pojmy totožné.

0. Severoatlantická aliance a základní aspekty ovlivňující vyslání jednotek do zahraničních operací NATO

North Atlantic Treaty Organisation, zkráceně NATO, v českém překladu Organizace severoatlantické smlouvy, byla založena dne 4. dubna roku 1949 podpisem Severoatlantické smlouvy ve Washingtonu D. C. jako reakce na předešlé události druhé světové války. Smlouva mezi jednotlivými zeměmi byla vyhotovena ve dvou výtiscích, a sice v jazyce anglickém a v jazyce francouzském. Z počátku se jednalo o větší politické uskupení zemí. Až válečný konflikt v Koreji způsobil, že došlo k vytvoření vojenské struktury Severoatlantické aliance. V současné době zahrnuje NATO 28 členských zemí včetně České republiky a dále 22 partnerských zemí pro mírové situace.¹

Severoatlantická aliance pro soudobý svět představuje reálný pocit bezpečí, jelikož členské státy nespolehnají pouze na sílu vlastní obrany, ale využívají výhod plynoucích ze členství v NATO. Každá z armád členských zemí se tak může specializovat na konkrétní oblast působení, a tím značně podporovat činnost aliančních vojsk. Česká republika, jakožto alianční partner, pak vyniká zejména díky protichemickému vojsku, polní nemocnici a jednotkám zvláštního určení, které jsou ve značné míře vyžadovány především do oblastí Afghánistánu.

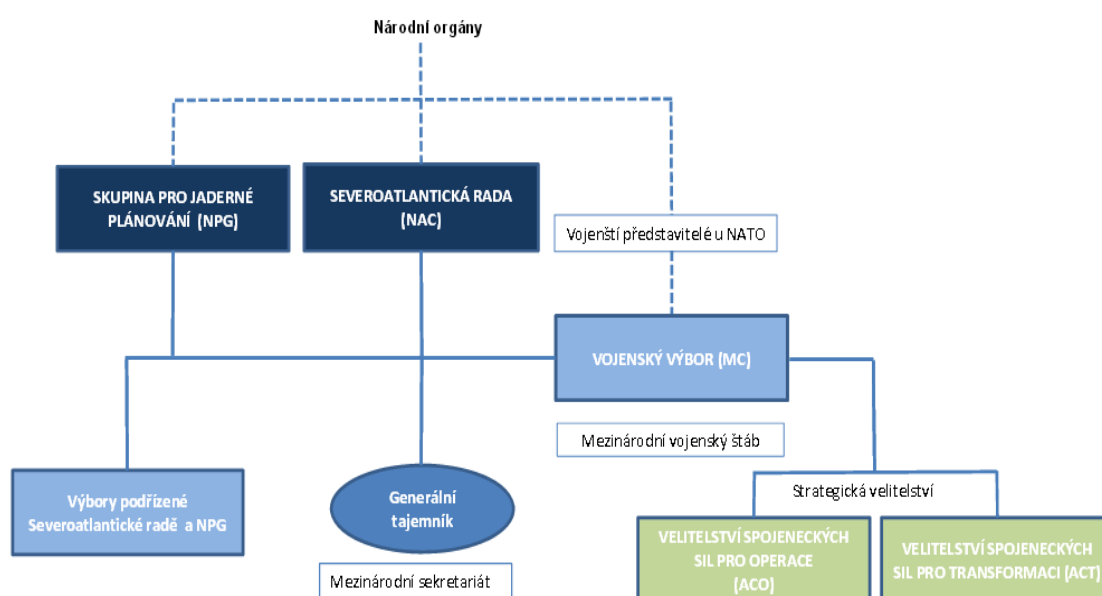
V čele NATO působí od roku 2009 generální tajemník Anders Fogh Rasmussen, jehož hlavním úkolem je řízení procesu konzultace a rozhodování NATO a následné dodržování vydaných rozhodnutí. Zároveň zastává funkci hlavního mluvčího Aliance a šéfa mezinárodního štábu.

¹ Aktuální počet členských zemí NATO. [online]. [cit. 2014-01-15]. Dostupné z: http://www.natoaktual.cz/na_zpravy.aspx?y=na_summit/clenskestatynato.htm.

Organizační struktura NATO

Aby bylo možné v další části tématu přistoupit k popisu financování NATO a operací pořádaných pod záštitou NATO, je zapotřebí upřesnit organizační strukturu této Aliance, pravomoci a povinnosti jednotlivých výborů a velitelství. Obecně lze strukturu NATO rozdělit do dvou částí, a sice na část vojenskou a část civilní. Náznorné rozvržení celé organizační struktury vystihuje obrázek 0 níže.

Obrázek 0 Organizační struktura NATO – civilní a vojenská část



Zdroj: Natoaktual.cz: Oficiální portál Informačního centra o NATO. Struktura a financování *Severoatlantické aliance: Přehled hlavních orgánů a finančních zdrojů NATO* [online]. [cit. 2014-01-27]. Dostupné z: http://www.natoaktual.cz/struktura-nato-0g6-/na_zpravy.aspx?y=na_summit/strukturanato.htm.

Orgány civilní části lze tedy v souladu s výše uvedenou organizační strukturou rozdělit a jejich úlohu definovat následujícím způsobem:

- **Severoatlantická rada** (North Atlantic Council – NAC) zastává hned několik významných funkcí. Především se jedná o nejvyšší rozhodovací orgán celé Aliance, ale také zastává velice důležitou úlohu jakéhosi diskusního fóra, na kterém pak probíhají debaty týkající se aktuálních obranných témat všemi zástupci členských zemí NATO. Schůze členů pak probíhají na několika úrovních. Na úrovni stálých členů jsou tyto schůze pořádaný minimálně jednou za týden, na úrovních vyšších, jako jsou například schůzky ministrů obrany nebo zahraničí, či

snad na úrovni vrchních představitelů vlád a států, pak probíhají podle naléhavosti potřeby. V čele Severoatlantické rady je generální tajemník NATO.

- **Výbor obranného plánování** (Defence Planning Council – DPC) vykazuje činnost především v oblasti usměrňování integrované vojenské struktury armád zemí NATO. Ve své podstatě metodicky vede vojenské orgány NATO. Schůze Výboru pro obranné plánování jsou realizovány na úrovni ministrů obrany a velvyslanců členských zemí NATO.
- **Skupina pro jaderné plánování** (Nuclear Planning Group – NPG) je aktivní v oblasti rozhodování otázek jaderného programu v souladu s politikou NATO. Zasedání této skupiny se, s výjimkou Francie, účastní všechny státy NATO. Francie účast ve Skupině pro jaderné plánování odmítla.
- **Generální tajemník** (General Secretary - GS) jakožto nejvýše postavený civilní zaměstnanec Aliance reprezentuje aktivity na veřejnosti. Skutečnou rozhodovací pravomoc však nemá, pouze v případě neshody může vykonávat funkci prostředníka mezi jednotlivými stranami sporu. Jak již bylo zmíněno v textu, zastává funkci předsedy Severoatlantické rady.

Vojenská část Severoatlantické aliance se ve stručnosti skládá ze tří hlavních částí, rovněž znázorněných v obrázku 0. Bližší charakteristika úkolů, které vojenská část NATO plní je následující:

- **Vojenský výbor** (Military Committee – MC) představuje ve vojenské části organizační struktury nejvyšší vojenský orgán NATO. Úloha Vojenského výboru je pak spatřována především v poskytování vojenského poradenství a předkládání doporučení Severoatlantické radě a Skupině pro jaderné plánování. V čele Vojenského výboru stojí předseda, který je volen na tříleté funkční období, během něhož vykonává funkci především vysokého vojenského mluvčího Aliance s médii. Vojenský výbor se schází na úrovni stálých členů vysílaných z členských států alespoň jedenkrát do týdne. Pod působnost Vojenského výboru dále spadají dvě alianční strategická velitelství.
- **Velitelství spojeneckých sil pro operace** (Allied Command Operations – ACO) má své sídlo na území Belgie, konkrétně ve městě Mons. V čele Velitelství spojeneckých sil pro operace je americký generál, který zastává zároveň funkci velitele amerických jednotek dislokovaných na území Evropy.
- **Velitelství spojeneckých sil pro transformaci** (Allied Command Transformation – ACT) sídlí v americkém Norfolku. Úlohu tohoto velitelství pak lze spatřovat především ve stanovení standardizace a provádění transformací armád členských zemí.

Mimo organizační strukturu samotného NATO pak stojí i jiné orgány, které spolu se Severoatlantickou aliancí spolupracují. Ve stručnosti lze jako příklad uvést Radu NATO – Ruska, která slouží především jako diskusní fórum pro konzultace, hledání společných východisek a spolupráci, nebo Euroatlantické koordinační středisko pro koordinaci odpovědí v případě katastrof. Toto středisko pak upravuje reakci mezi členskými státy NATO a jejich partnery v případě ohrožení živelnými katastrofami.

NATO a Washingtonská smlouva

Severoatlantická smlouva, někdy též nazývána jako Washingtonská smlouva podle místa podpisu, vznikla, jak již bylo zmíněno v úvodu této kapitoly, dne 4. dubna roku 1949 podpisem zakládajících zemí, a sice Spojenými státy, Kanadou, Norskem, Dánskem, Islandem, Portugalskem, Itálií, Belgií, Nizozemskem, Lucemburskem a Francií.

Obsah smlouvy tvoří 14 základních článků, z nichž je pro nás článek 1 a dále článek 5 nejvýznamnější. **Článek 1** hovoří takto:

„Smluvní strany se zavazují, jak je uvedeno v Chartě OSN, urovnávat veškeré mezinárodní spory, v nichž mohou být účastny, mírovými prostředky tak, aby nebyl ohrožen mezinárodní mír, bezpečnost a spravedlnost, a zdržet se ve svých mezinárodních vztazích hrozby silou nebo použití síly jakýmkoli způsobem neslučitelným s cíli OSN“.²

Z článku 1 Washingtonské smlouvy je evidentní, že počátky lze spatřovat v chartě OSN, kde členské státy vyjadřují požadavek na život v míru se všemi národy s různými politickými i náboženskými názory.

Základní článek týkající se vyslání jednotek členských zemí včetně Armády České republiky (dále jen AČR) je právě výše zmíněný **článek 5** Washingtonské smlouvy, který hovoří takto:

„Smluvní strany se dohodly, že ozbrojený útok proti jedné nebo více z nich v Evropě nebo v Severní Americe bude považován za útok proti všem, a proto se dohodly, že dojde-li k takovému ozbrojenému útoku, každá z nich, uplatňujíc právo na individuální nebo kolektivní sebeobranu uznané článkem 51 Charty OSN, pomůže smluvní straně nebo stranám takto napadeným tím, že neprodleně podnikne sama a v součinnosti s ostatními stranami takovou akci, jakou bude považovat za nutnou,

² Článek 1 Washingtonské smlouvy. [online]. [cit. 2014-01-15]. Dostupné z: <http://www.mocr.army.cz/scripts/detail.php?id=2411>.

včetně použití ozbrojené síly, s cílem obnovit a zachovat bezpečnost severoatlantického prostoru. Každý takový útok a veškerá opatření učiněná v jeho důsledku budou neprodleně oznámena Radě bezpečnosti. Tato opatření budou ukončena, jakmile Rada bezpečnosti přijme opatření nutná pro obnovení a zachování mezinárodního míru a bezpečnosti.“³

Z článku 5 Washingtonské smlouvy pak jasně vyplývá povinnost AČR vůči NATO, a sice bránit Českou republiku proti vnějším agresorům a dále napomáhat v kolektivní obraně NATO jako celku, tedy napomáhat při napadení ostatních členských zemí.

Operace, kterých se AČR účastní lze následně rozdělit na operace konané v souladu s článkem 5 Washingtonské smlouvy a na operace konané mimo článek 5 Washingtonské smlouvy. Mezi operace uskutečněné mimo článek 5 Washingtonské smlouvy patří zejména podílení se na mírových operacích, humanitárních a ochranných operacích a v neposlední řadě v operacích, které jsou utvářeny na odstraňování nevojenských hrozeb.

Podpisem Washingtonské smlouvy se tak členské státy zavázaly k loajalitě vůči ostatním zemím, k prosazování nezávislosti, demokracie, svobody a právních řádů. Jejich snahu pak lze spatřovat v udržování bezpečnostní stability.

Společně s nasazováním sil a prostředků jednotlivých zemí NATO souvisí standardizace, dle které jsou jednotky cvičeny a připravovány pro budoucí nasazení. Tyto standardizační normy jsou, v případě NATO, zastoupeny jednotlivými normami STANAG (Standardisation Agreement), díky nimž je dosahováno kompatibility jednotlivých armád členských zemí. Následně dochází ke sdílení užitečných informací nejen ohledně výzbroje, výstroje a vybavení vojáků, ale také v oblasti hospodaření s přidělenými rozpočtovými prostředky, vědy a výzkumu, apod.

Závěrem lze tedy konstatovat, že NATO vytváří takové prostředí, díky němuž nedochází k zastrašování jednotlivých členských zemí, především díky kolektivní obraně. Dále NATO nabízí jakési obranné fórum, na němž jsou probírány otázky aktuálního vývoje trendů v obraně, ve vedení ozbrojeného konfliktu a v neposlední řadě napomáhá k lepšímu pochopení globálních bezpečnostních hrozeb.

³ Článek 5 Washingtonské smlouvy, zdroj: <http://www.mocr.army.cz/scripts/detail.php?id=2411> [2014/01/15]

České právní normy upravující nasazení jednotek v zahraničních operacích

Nejen ve Washingtonské smlouvě, ale i v českých právních normách je zakotven způsob nasazování jednotek do zahraničních operací v rámci NATO. Nyní přistoupíme k charakteristice nejvýznamnějších z nich.

a) Ústava České republiky ze dne 16. prosince 1992 - ústavní zákon č. 1/1993 Sb., ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., 300/2000 Sb., 395/2001 Sb., 448/2001 Sb., a 515/2002 Sb.

Základním právním dokumentem, který vymezuje možnost nasazení jednotek AČR v zahraničních operacích nebo umístění zahraničních jednotek na území České republiky, je právě Ústava České republiky, a to konkrétně ve svém článku 39 odstavec 3, kde je zakotveno:

„K přijetí usnesení o vyhlášení válečného stavu a k přijetí usnesení o souhlasu s vysláním ozbrojených sil České republiky mimo území České republiky nebo s pobytem ozbrojených sil jiných států na území České republiky, jakož i k přijetí usnesení o účasti České republiky v obranných systémech mezinárodní organizace, jíž je Česká republika členem, je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech poslanců a nadpoloviční většiny všech senátorů“.⁴

Dále problematiku vysílání jednotek do zahraničních operací řeší článek 43 ve všech svých bodech. Článek 43 tedy upravuje:

„(1) Parlament rozhoduje o vyhlášení válečného stavu, je-li Česká republika napadena, nebo je-li třeba plnit mezinárodní smluvní závazky o společné obraně proti napadení.

(2) Parlament rozhoduje o účasti České republiky v obranných systémech mezinárodní organizace, jíž je Česká republika členem.

(3) Parlament vyslovuje souhlas a) s vysláním ozbrojených sil České republiky mimo území České republiky, b) s pobytem ozbrojených sil jiných států na území České republiky, nejsou-li taková rozhodnutí vyhrazena vládě.

(4) Vláda rozhoduje o vyslání ozbrojených sil České republiky mimo území České republiky a o pobytu ozbrojených sil jiných států na území České republiky, a to nejdéle na dobu 60 dnů, jde-li o a) plnění

⁴ Článek 39, odstavec 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, zdroj: <http://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html> [2014/01/15].

závazků z mezinárodních smluv o společné obraně proti napadení, b) účast na mírových operacích podle rozhodnutí mezinárodní organizace, jíž je Česká republika členem, a to se souhlasem přijímajícího státu, c) účast na záchranných pracích při živelních pohromách, průmyslových nebo ekologických haváriích.

(5) Vláda dále rozhoduje a) o průjezdu ozbrojených sil jiných států přes území České republiky nebo o jejich přeletu nad územím České republiky, b) o účasti ozbrojených sil České republiky na vojenských cvičeních mimo území České republiky a o účasti ozbrojených sil jiných států na vojenských cvičeních na území České republiky.

(6) O rozhodnutích podle odstavců 4 a 5 informuje vláda neprodleně obě komory Parlamentu. Parlament může rozhodnutí vlády zrušit; ke zrušení rozhodnutí vlády postačuje nesouhlasné usnesení jedné z komor přijaté nadpoloviční většinou všech členů komory.⁵

b) Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ze dne 22. 4. 1998.

Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, upravuje zejména způsob vyslání jednotek AČR na území cizího státu v případě, že dojde k rozpuštění Poslanecké sněmovny. Tato problematika je konkrétně rozebrána v článku 11, který zní takto:

„V době, kdy je Poslanecká sněmovna rozpuštěna, přísluší Senátu:

a) rozhodnout o prodloužení nebo o zrušení nouzového stavu, o vyhlášení stavu ohrožení státu nebo válečného stavu a o účasti České republiky v obranných systémech mezinárodní organizace, jíž je Česká republika členem,

b) vyslovit souhlas s vysláním ozbrojených sil České republiky mimo území České republiky a s pobytem ozbrojených sil jiných států na území České republiky, nejsou-li taková rozhodnutí vyhrazena vládě.“⁶

⁵ Článek 43 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, zdroj: <http://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html> [2014/01/15].

⁶ Článek 11 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, zdroj: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/1998-110> [2014/01/15].

c) Zákon č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky, ve znění zákona č. 546/2005 Sb.

Úpravu mezinárodní spolupráce České republiky v oblasti bezpečnosti a obrany lze hledat v § 10 zákona č. 219/1999Sb., o ozbrojených silách České republiky, který mezinárodní spolupráci vymezuje takto:

„(1) Ozbrojené síly spolupracují s cizími ozbrojenými silami na základě mezinárodních smluv.

(2) Ozbrojené síly se podílejí na činnostech ve prospěch míru a bezpečnosti, a to zejména účastí na operacích na podporu a udržení míru, záchranných a humanitárních akcích; do těchto operací a akcí se mohou vojáci z povolání vysílat i jako jednotlivci.

(3) Ozbrojené síly se mohou zúčastňovat vojenských cvičení spolu s cizími ozbrojenými silami na území České republiky nebo v zahraničí.⁷

Nejdůležitějším odstavcem je právě odstavec druhý, který přímo zavazuje ozbrojené síly zapojit se do zahraničních operací ve prospěch míru, což jsou operace konané mimo článek 5 Washingtonské smlouvy.

d) Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon o vojácích z povolání představuje základní dokument upravující veškeré personální záležitosti týkající se služby vojáka, ať už na území České republiky, tak i na území cizích států, upravuje podmínky udělování řádné dovolené a služebního volna vojákům, vymezuje základní platové náležitosti, výsluhové náležitosti, udělování kázeňských odměn a trestů, ale také odpovědnost za škody a rozsah náhrady škody.

Ve vztahu k zahraničním operacím je pak nejdůležitější § 15, který upravuje podmínky odvelení takto:

„(1) Vojáka lze podle potřeb ozbrojených sil odvelet na dobu nejdéle 6 měsíců v kalendářním roce; na dobu delší může být odvelen jen se svým souhlasem nebo rozhodnutím ministra.

⁷ Zákon č. 219/1999 Sb., § 10, o ozbrojených silách České republiky. [online]. [cit. 2014-01-15]. Dostupné z: zdroj: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/1999-219>.

(2) Odvelením vojáka se rozumí jeho pověření služebními úkoly, a to i nesouvisejícími s jeho služebním zařazením, které plní po stanovenou dobu mimo místo pravidelného výkonu služby nebo i v něm. Nadřízený odveleného vojáka může stanovit, že odvelenému vojákovvi může služební úkoly ukládat i jiný nadřízený.“⁸

Zákon 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, dále upravuje nasazení vojáků v zahraničních operacích v § 40 a v § 40a, kde je stanoveno, že vojáka vysílá ke službě v zahraničí ministr obrany nebo služební orgán, který je k tomu ministrem obrany pověřen. Voják v zahraniční operaci plní podle usnesení § 40a úkoly individuálně nebo podle zařazení v úkolovém uskupení. Úkolové uskupení je pak definováno v § 40a, odst. 3 takto:

„Úkolovým uskupením se rozumí dočasné uskupení vojenských útvarů, jednotek, jejich částí nebo jednotlivých vojáků pod velením stanoveného velitele, které je sestaveno za účelem provedení konkrétní operace nebo splnění konkrétního úkolu a které nemá stálou organizační strukturu. Velitel má vůči vojákům úkolového uskupení postavení služebního orgánu.“⁹

d) Usnesení vlády České republiky č. 349/2012 ze dne 16. května 2012 k návrhu na působení sil a prostředků rezortu Ministerstva obrany v zahraničních operacích v letech 2013 a 2014 s výhledem na rok 2015.

Nejvýznamnější částí usnesení vlády České republiky č. 349/2012 je pro charakter této práce právě hned bod první a druhý. V bodě prvním se Česká republika zavazuje k následujícímu:

„Prodloužení působení sil a prostředků rezortu Ministerstva obrany v silách ISAF (International Security Assistance Forces) pod vedením Organizace Severoatlantské smlouvy (NATO) v Afghánistánu, a to v celkovém počtu 539 osob na dobu od 1. ledna 2013 do 31. prosince 2013 a v celkovém počtu do 340 osob na dobu od 1. ledna 2014 do 31. prosince 2014.“¹⁰

⁸ Zákon č. 221/1999 Sb., § 15, o vojácích z povolání. [online]. [cit. 2014-01-15]. Dostupné z: zdroj: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/1999-221>.

⁹ Zákon č. 221/1999 Sb., § 40a, odst. 3, o vojácích z povolání. [online]. [cit. 2014-01-15]. Dostupné z: zdroj: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/1999-221>.

¹⁰ Bod I/1 Usnesení vlády České republiky č. 349/2012, k návrhu na působení sil a prostředků rezortu Ministerstva obrany v zahraničních operacích v letech 2013 a 2014 s výhledem na rok 2015.

Druhý bod je konkrétně zaměřen na řešení otázky zabezpečení operace KFOR silami a prostředky České republiky a vyjadřuje následující:

„Prodloužení působení sil a prostředků rezortu Ministerstva obrany v operaci KFOR (Kosovo Force) pod vedením Organizace Severoatlantské smlouvy (NATO) v Kosovu, a to v celkovém počtu do 10 osob na dobu od 1. ledna 2013 do 31. prosince 2014.“¹¹

Společně s otázkou samotného vyslání sil a prostředků do zahraničních operací tento významný dokument upravuje rovněž výši finančních prostředků, která bude na zabezpečení těchto akcí pod záštitou Severoatlantické smlouvy, zapotřebí. Bližší specifikaci lze hledat v části čtvrté, kde tehdejší předseda vlády, RNDr. Petr Nečas, ukládá ministru obrany následující:

„Hradit finanční náklady související s působením sil a prostředků rezortu Ministerstva obrany v zahraničních operacích v roce 2013 a 2014 podle bodu I/1 až 8 tohoto usnesení, a to ve výši 1 595 825,760 tis. Kč na rok 2013 a 1 324 507, 429 tis. Kč na rok 2014 z rozpočtu kapitoly Ministerstva obrany.“¹²

¹¹ Bod I/2 Usnesení vlády České republiky č. 349/2012 k návrhu na působení sil a prostředků rezortu Ministerstva obrany v zahraničních operacích v letech 2013 a 2014 s výhledem na rok 2015.

¹² Bod IV/1 Usnesení vlády České republiky č. 349/2012 k návrhu na působení sil a prostředků rezortu Ministerstva obrany v zahraničních operacích v letech 2013 a 2014 s výhledem na rok 2015.

1. Princip financování NATO

Je velice důležité objasnit základní principy financování Severoatlantické aliance jakožto organizace, která zabezpečuje vysílání sil a prostředků na území cizích států k zajištění bezpečnostní situace ve světě. Samotné principy pak lze rozdělit následujícím způsobem:

- společné financování,
- sdílení nákladů,
- civilní rozpočet,
- vojenský rozpočet,
- program bezpečnosti investic NATO,
- řízení zdrojů,
- finanční řízení,
- finanční kontrola.

Společné financování

NATO představuje organizaci složenou z členských států, a právě tyto státy se podílejí na tvorbě společného financování celé Aliance k zajištění běžných aktivit. Členské země však poskytují rovněž zařízení, která jsou následně využívána ke konzultacím a prosazování stanovených cílů Aliance. Přínos pro členské země je promítán do podoby kolektivní obrany, alianční pomoci a vojenské spolupráce. Samotné nasazení vojsk členských zemí, tedy financování výcviku, nákupů vybavení a prostředků včetně techniky nasazené v místě výkonu operace, je realizováno z rozpočtů vysílajících členských zemí.

Státy patřící do NATO zastávají v rámci organizační struktury Aliance pozice nejen na velitelství NATO, které má své sídlo v Bruselu, ale také ve velitelských strukturách NATO, jako je například Velitelství spojeneckých sil pro operace či Velitelství spojeneckých sil pro transformaci. Zabezpečení těchto aktivit v jednotlivých výborech, skupinách či velitelstvích je realizováno z rozpočtu vysílající země, proto by z tohoto důvodu měly být náklady obsaženy v účetnictví země, která vojska vysílá, v podobě nákladů vynaložených na členství v Alianci.

Kompensace nákladů spojených s účastí členských zemí v orgánech NATO je prováděna pomocí takzvaných offsetů, díky nimž plynou zemím jisté výhody, které mohou využít k rozvoji národního hospodářství. Příkladem takových offsetů mohou být přínosy plynoucí ze zahraničních operací, především obnova poválečného území, kdy lze využít národních firem k pracím na území státu postiženého válkou. Tyto firmy poté zvyšují své zisky díky dostatečnému množství práce a tím se zvyšuje i jejich odvod daně z příjmu do státního rozpočtu.

Obecně platným pravidlem pro společné financování NATO je fakt, že z těchto prostředků jsou kryty výdaje, které jsou v zájmu všech členských zemí. V drtivé většině případů jsou výdaje na zabezpečení nákupu materiálu pro bojeschopnost vlastních jednotek, jako je například nákup zbraní a zbraňových systémů, kolové i pásové techniky, letounů, vrtulníků či námořní techniky, kryty z rozpočtu daného státu. I v této situaci však ovšem může nastat jistá výjimka, kterou představuje zejména systém NAEW&CS (NATO Airborne Early Warning Control System). Jedná se o systém sledování hrozeb za pomoci letounů vybavených radarem. Tato technologie bývá pořizována z rozpočtů provozovatelů, tedy členských států. Po vojenské stránce však tyto letouny spadají pod velení velitele jednotek NATO, který je podřízen danému strategickému velení. Z tohoto důvodu jsou ze společných prostředků financovány oblasti zabezpečení, především pak společná obrana vzdušného prostoru, obnova a rekonstrukce komunikačních systémů, řídicích systémů a provozní infrastruktury. Veškeré tyto výdaje musejí být schváleny všemi členskými státy NATO.

Zabezpečení osob, tedy platy vojenských a civilních zaměstnanců, je hrazeno z prostředků mateřských zemí.

Sdílení nákladů

Veškeré výdaje, které jsou realizovány za účelem společného financování NATO, jsou hrazeny členskými státy v plném rozsahu s přihlédnutím ve vztahu k zájmu o danou aktivitu, díky které výdaj vzniká. Dále platí pravidlo, že členské státy financují veškeré úkony, kterých se účastní. Už v této fázi lze spatřovat poukázání na zahraniční operace konané pod záštitou NATO. Mimo zahraniční operace členské státy přispívají především k zabezpečení chodu Mezinárodního sekretariátu, Mezinárodního vojenského štábu a výkonných složek Vojenského výboru. Náznorný příklad financování podle aktivit mohou být výdaje na Letecké síly včasného varování a řízení NATO. Tyto výdaje jsou hrazeny pouze členskými zeměmi, které jsou do daného programu zapojeny. Obecně lze konstatovat, že členské státy se podílejí na všech výdajích dané organizace či systému bez rozdílu.

Podíly nákladů jednotlivých členských států jsou přesně definovány v souladu s danými vzorci nákladových podílů. Tyto vzorce jasné určují povinnost přispívat v dané výši příspěvku. Prvopočátky tvorby vzorců lze datovat do padesátých let 20. století, ovšem od té doby prošly značnými úpravami, a to především díky nově přichozím státům tak, aby nákladové břemeno bylo rovnoměrně rozděleno mezi všechny země NATO.

Civilní rozpočet

Stanovení a realizace civilního rozpočtu probíhá v gesci Výboru pro civilní rozpočet a financování. Rozpočet je především tvořen prostředky z kapitol ministerstev zahraničních věcí jednotlivých členských zemí. Tyto finanční prostředky nacházejí své využití v pokrytí provozních nákladů Mezinárodního sekretariátu NATO v Bruselu, dále na zabezpečení činností s okolními partnerskými zeměmi, zajištění konferenčních služeb pro veškerá zasedání všech výborů NATO apod. Pro příklad, civilní rozpočet NATO pro rok 2012 dosahoval výše 181 996 000,- eur.¹³ Do této sumy pak přispívala Česká republika z kapitoly Ministerstva zahraničních věcí částkou 1,8 mil. Kč.¹⁴

Vojenský rozpočet

Hlavní zdroj financí pro vojenský rozpočet NATO lze hledat v rozpočtových kapitolách ministerstev obrany členských zemí. Tvorba samotného rozpočtu probíhá prostřednictvím Vojenského rozpočtového výboru. Účelem vojenského rozpočtu je především pokrytí nákladů na provoz a údržbu Vojenského výboru, Mezinárodního vojenského štábu a k němu přiřazené agentury, obě hlavní vojenská velitelství. Náklady na provoz a udržování nemovité infrastruktury však nejsou hrazeny z této části rozpočtu NATO, ale z části Programu bezpečnostních investic NATO. Náklady na zabezpečení vojenského personálu ovšem do vojenského rozpočtu NATO rovněž nezahrnujeme, jelikož zabezpečení osob probíhá z kapitol jednotlivých ministerstev obrany. V roce 2012 dosahoval vojenský rozpočet NATO sumy 1 402 335 211,- eur.¹⁵ Česká republika v roce 2012 do vojenského

¹³ Údaj o civilním rozpočtu NATO z roku 2012. [online]. [cit. 2014-01-28]. Dostupné z: http://www.natoaktual.cz/struktura-nato-0g6-/na_zpravy.aspx?y=na_summit/struktur NATO.

¹⁴ Příspěvek České republiky do civilního rozpočtu NATO v roce 2012. [online]. [cit. 2014-01-28]. Dostupné z: http://zpravy.idnes.cz/miliony-do-rozpocet-nato-0hz-/zpr_nato.aspx?c=A120502_125733_zpr_nato_inc.

¹⁵ Údaj o vojenském rozpočtu NATO z roku 2012 [online]. [cit. 2014-01-28]. Dostupné z: zdroj: http://www.natoaktual.cz/struktura-nato-0g6-/na_zpravy.aspx?y=na_summit/struktur NATO.

rozpočtu NATO přispěla sumou 385 mil. Kč.¹⁶ Z celkových společně hrazených nákladů představuje asi 45% výdaje na zahraniční operace a udržení vojsk mimo území Aliance, 30% náklady na zabezpečení civilního personálu, 20% běžné provozní výdaje a 5% na investiční výstavbu.

Finanční příspěvky členských států do rozpočtu Aliance neprobíhají jednorázovými platbami, ale v několika etapách v závislosti na základě písemných žádostí v termínech, které stanovuje Aliance. Pro běžný provoz bývá tento interval stanoven třikrát do roka, pro zabezpečení zahraničních operací pak dvakrát do roka.

Program bezpečnostních investic NATO

Cílem Programu bezpečnostních investic NATO je především zabezpečení rozvoje a rekonstrukce zařízení, jako jsou primárně letiště, plynovody, ropovody, vodovody, sklady pohonných hmot a maziv, přístavy, komunikační a informační technologie systémů velení a řízení, radary, navigace, apod. Program bezpečnostních investic NATO je realizován pod dohledem Výboru pro infrastrukturu. Česká republika v roce 2012 přispěla do Programu bezpečnostních investic sumou 176 mil. Kč.

Řízení zdrojů

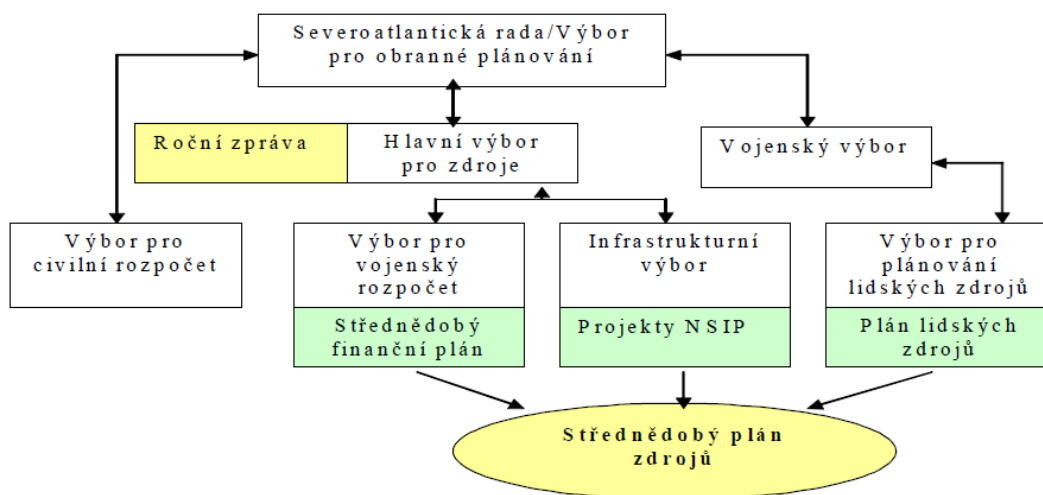
V návaznosti na sílící potřebu zefektivnění využívání finančních prostředků nastalo v polovině devadesátých let 20. století posílení řídicí struktury NATO, a to zejména díky vytvoření Vyšší komise pro zdroje a podporou vývoje funkčních souborů. Náplní tohoto institutu je řízení finančních zdrojů z oblasti vojenské, tedy bez prostředků, které jsou zahrnuty do rozpočtu civilního. Funkční soubory pak reprezentují prostředky vojenských velitelů NATO, které jsou nezbytné ke splnění stanovených úkolů. Vzhledem k rozsahu náročnosti na finanční zdroje tyto soubory v první fázi hodnotí Vyšší komise pro zdroje, která je tvořena ze zástupců jednotlivých národů, dále pak ze zástupců Vojenského výboru a hlavních velitelství NATO a v neposlední řadě z předsedů výborů pro vojenský rozpočet, infrastrukturu a obranný personál NATO. V druhé fázi funkční soubory hodnotí Severoatlantická rada.

¹⁶ Příspěvek České republiky do civilního rozpočtu NATO v roce 2012 [online]. [cit. 2014-01-28]. Dostupné z: http://zpravy.idnes.cz/miliony-do-rozpocet-nato-0hz-/zpr_nato.aspx?c=A120502_125733_zpr_nato_inc.

Vyšší komise pro zdroje zastává velice důležitou úlohu, a to především v každoročním předkládání schváleného a odsouhlaseného Střednědobého plánu zdrojů Severoatlantické radě. Tento dokument lze označit za klíčový vzhledem k řízení finančních zdrojů, jelikož upravuje maximální finanční a personální hodnoty na rok následující a společně s tím i výhled na další čtyřleté období. Druhou významnou úlohou Vyšší komise pro zdroje je zpracování a předkládání výroční zprávy Severoatlantické radě. Ta na základě výsledků výroční zprávy kontroluje oprávněnost a správnost alokace finančních zdrojů v souladu s dílčími potřebami a v návaznosti na to reaguje na vývoj nových trendů a koncepcí v rámci Aliance. Komise má tedy úlohu především v oblasti předpokládaných výdajů společného rozpočtu NATO.

Schematické znázornění řízení zdrojů je znázorněno v obrázku níže a názorně zobrazuje výše popsanou strukturu.

Obrázek 1: Struktura řízení zdrojů v rámci NATO



Zdroj: KOS, Zdeněk. Popis řízení společně financovaných zdrojů v plánovacích a hodnotících procesech NATO. Praha 2006, s. 12.

Finanční řízení

Struktura finančního řízení v rámci NATO je vytvořena tak, aby poslední schvalovací pravomoc měly na starosti členské státy, které jsou právě nositeli nákladů Aliance. Nástroje pro ovlivňování rozhodování členských států můžeme spatřovat v obecných limitech a konkrétních omezeních. Obecné limity představují rozdělení pevně stanovených zdrojů u nákladů na provoz a investiční výstavbu. Jedná se tedy o určité mantinely, které vymezují možnost využití finančních prostředků. Konkrétní omezení se mohou vyskytovat v mnoha podobách, od základních ekonomických opatření až po zmrazení čerpání finančních prostředků. Tato omezení se mění v závislosti na vývoji mezinárodního prostředí, změnách a zavádění nových organizačních struktur, úkolů, apod.

V rámci celé NATO neexistuje žádný klíčový řídicí orgán, jež by vykonával svou řídicí pravomoc nad všemi hlavními prvky finanční struktury Aliance. Samotná finanční struktura Aliance je složena z následujících orgánů:

- Mezinárodní sekretariát (financován z civilního rozpočtu),
- Mezinárodní vojenský štáb (financován z vojenského rozpočtu),
- Program bezpečnostních investic NATO,
- Specializované výrobní a logistické organizace, které jsou funkční na základě platných ujednání, anebo na základě usnesení Severoatlantické aliance.

Finanční řízení rozpočtů, ať už vojenského či civilního, je odlišné od finančního řízení Programu bezpečnostních investic NATO. Pro možnost finančního řízení jsou zpracovány směrnice finančního řízení NATO (NFR – NATO Financial Regulations), které schvaluje Rada Severoatlantické aliance (NAC). Takto schválené směrnice doplněné o konkrétní pravidla a postupy představují základní dokument řízení

a kontroly financování. Významný bod směrnice je zejména ten, že každá součást NATO musí vykazovat vlastní rozpočet v měně hostitelské země, na jejímž území má tato daná součást své sídlo.

Rozpočet NATO je vždy tvořen na dobu jednoho roku, tedy fiskální rok je totožný s rokem kalendářním. Samotná tvorba a příprava rozpočtu poté probíhá pod dohledem velitele dané součásti, je hodnocen a přezkoumán. Pokud nejsou shledány nejasnosti či nedostatky, dochází k následnému schválení cestou finančního kontrolora (FC – Financial Controller) v souladu s obecnými podmínkami výboru pro vojenský rozpočet (MBC). Tento výbor je složen ze zástupců jednotlivých členských zemí

a je schválen Severoatlantickou radou. V případě, že by nebyly schváleny všeobecné společné podmínky před zahájením nadcházejícího fiskálního roku, postupuje se dále podle rozpočtového provizoria. Až po schválení rozpočtu smí velitel příslušné součásti NATO s prostředky nakládat podle plánovaného účelu využití a v souladu s finančními pravidly.

Možnost čerpání rozpočtových prostředků je limitována za pomoci stanovených pevných limitů ve finančních směrnicích. Tyto limity se mohou soustředit zejména na nákupy zboží a služeb či realizaci změnových řízení rozpočtu. Omezení pak může být i v podobě nutnosti schválení výdaje odpovědné osobě. Tato skutečnost nastává zejména v případě nutnosti navození nového způsobu řízení, organizačních změn, apod. Tyto limity následně není možné přesáhnout.

Finanční kontrola

Nesmírně důležitou složkou finančního hospodaření Severoatlantické aliance je právě finanční kontrola. Průběh finanční kontroly v rámci NATO probíhá na několika úrovních, a to konkrétně na úrovni interní kontroly, externího a interního auditu.

Výkon interní kontroly zabezpečuje finanční kontrolor. Svou pozornost při výkonu finanční kontroly směřuje především na využívání a čerpání přidělených finančních prostředků a na implementaci nových pravidel do procesu čerpání finančních prostředků tak, aby veškeré operace probíhaly v souladu s normami a nařízeními NATO. Veškeré vynakládání finančních prostředků je realizováno v souladu s finanční směrnicí.

Externí audit je druhým, a zároveň vrcholným auditní orgán NATO, a je reprezentován nezávislou Mezinárodní radou auditorů pro NATO (International Board of Auditors for NATO – IBAN). Úlohou Rady je provádět audit napříč celou Aliancí, a to ve vztahu k hospodaření s finančními prostředky, které mají svůj původ ve společných zdrojích Aliance. Jednotliví členové Rady jsou rekrutováni a placeni mateřskými zeměmi a zodpovídají se pouze Severoatlantické radě.

Třetí významný kontrolní mechanismus, interní audit, je vykonáván v gesci strategického velitelství, pod jehož záštitou působí Inspekční oddělení (Inspection Branch - IB). Závěry Inspekčního oddělení jsou následně zpracovány do informační zprávy pro finančního kontrolora. Jednou za kalendářní rok je následně informační zpráva Inspekčního oddělení předkládána vrchnímu veliteli strategických sil v Evropě.

2. Typy operací dle způsobu financování se zaměřením na operace NATO

Podle způsobu financování a spotřeby finančních prostředků z rozpočtu kapitoly Ministerstva obrany České republiky můžeme operace rozdělit do čtyř kategorií:

- Nejobvyklejší **způsob financování zahraničních operací** probíhá **ryze ze státního rozpočtu země**, která se operace v zahraničí účastní. Dochází tak k největšímu finančnímu zatížení. Tento způsob financování je využíván právě v operacích pořádaných v rámci NATO.
- **Operace na podporu míru** mohou být ovšem také celé financovány z rozpočtu organizace, která operaci řídí a zaštiťuje. Takovéto operace probíhají převážně pod vlajkou OSN. Finanční prostředky na provedení samotné akce jsou získávány z členských příspěvků a jiných aktivit OSN.
- Jednotky ozbrojených sil mohou také plnit **operace na základě pozvání hostitelské země**. V takovémto případě pak financování celé operace závisí na rozpočtu hostitelské země.
- **Zvláštní kategorii zahraničních operací tvoří operace EF**. Jedná se o operaci, kdy Spojené státy americké požádaly vybrané jednotky České republiky o pomoc při řešení operací na potírání terorismu. V případě České republiky se jednalo konkrétně o nasazení jednotek SOG v operaci **Enduring Freedom**.¹⁷

Největší množství zahraničních operací všech zemí světa probíhá právě prostřednictvím bodu prvního, tedy v rámci vlastního vojenského rozpočtu dané země, která vojenskou sílu vysílá.

3. Financování zahraničních operací v podřízenosti NATO

Financování zahraničních operací České republiky probíhá hned z několika zdrojů. Tyto zdroje lze snadno rozdělit do následujících kategorií:

Rozpočtové zdroje:

- státní rozpočet – rozpočet kapitoly 307 Ministerstvo obrany,
- vládní rozpočtová rezerva.

¹⁷ MUSIL, Petr. *Financování armády* (prezentace). Brno: Univerzita obrany, 2010.

Mimorozpočtové zdroje:

- dluhopisový program,
- rezervní fond,
- dary,
- státní pokladniční poukázky,
- refundace od hostitelské země, na jejímž území jednotky působí.

Finanční prostředky, které slouží k zabezpečení nasazených sil a prostředků v zahraničních operacích, mají svůj původ převážně v rozpočtu kapitoly 307 Ministerstvo obrany. Jedná se tedy o přidělené finanční prostředky rezortu Ministerstva obrany k zajištění jeho činnosti. V případě, že dojde k uskutečnění nenadálých výdajů spojených s nasazením českých jednotek v zahraniční operaci NATO, jsou tyto výdaje hrazeny z prostředků vládní rozpočtové rezervy. Tuto rezervu vytváří a spravuje Ministerstvo financí České republiky pod kapitolou 398 – Všeobecná pokladní správa. Využití finančních prostředků závisí na rozhodnutí Vlády či ministra financí, a to v rozsahu, který určí Vláda. Lze tedy konstatovat, že zahraniční operace České republiky jsou zpravidla hrazeny rozpočtovými zdroji.

V případě situace, kdy by rozpočtové prostředky České republiky nestačily na pokrytí výdajů spojených se zahraniční operací, by nastala nutnost využití rezervního fondu. Tento fond je vytvářen Ministerstvem obrany z nevyčerpaných prostředků z minulých let. Do tohoto fondu se nezahrnují nevyčerpané finanční prostředky na výplaty mezd a dalších mandatorních výdajů.

Státní pokladniční poukázky bývají využívány pouze v případě, kdy by finanční prostředky z výše popsaných způsobů financování nepokryly výdaje spojené se zahraniční operací. Tyto pokladniční poukázky mohou být vydávány Ministerstvem financí České republiky, a to v maximální výši 6% celkových výdajů státního rozpočtu na příslušný fiskální rok. Tyto poukázky jsou následně odkupovány Českou národní bankou, která tak tímto způsobem poskytne Vládě České republiky peníze, které jsou poté využity k pokrytí nákladů vzniklých nasazením sil a prostředků v zahraniční operaci. Pokud by ani tyto poukázky nebyly dostačující k pokrytí výdajů, rozhodne Vláda o dluhopisovém programu, tedy vydá zákon o přijetí dluhopisů. Dluhopisy jsou vydány po schválení programu Parlamentem České republiky a následně Ministerstvem financí České republiky.

4. Příprava rozpočtu a finanční kontrola

Výdaje na zabezpečení zahraničních operací nejsou žádnou výjimkou v rámci výdajové stránky rozpočtu kapitoly Ministerstva obrany České republiky, proto je zapotřebí, aby i tyto výdaje byly plánovány a schvalovány v rámci zákonných mantinelů, stejně jako běžné decentrální či centrální výdaje kapitoly. Při plánování finančních prostředků na zajištění sil a prostředků nasazených v zahraničních operacích je vycházeno ze Střednědobého výhledu, který je vytvářen zpravidla v měsících září až říjen a na zpracování či úpravu je vydán pokyn ze strany Ministerstva obrany České republiky. Samotné zpracování tak naplňuje podstatu § 4 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), kde je jasně definována povinnost vypracování Střednědobého plánu společně s návrhem státního rozpočtu. V důsledku zpracování Střednědobého plánu dochází k začlenění výdajů pod patřičná nákladová střediska, kde v návaznosti na tuto skutečnost probíhá odbornými orgány velení a štábu zpracování Kmenových listů. Na této tvorbě mají nejvyšší účast zejména odborné orgány logistiky, tedy jednotliví náčelníci pracovišť logistiky (např. náčelník pro opravy a provoz, náčelník zbrojní služby, náčelník zabezpečení osob atd.), dále pak náčelník operační skupiny a náčelník skupiny bojové přípravy, a to zejména kvůli implementaci úkolů týkajících se výcviku a přípravy vojsk. Nejdůležitější prvek v celém procesu představuje náčelník ekonomické skupiny, který má za úkol celý proces zastřešit, koordinovat jednotlivé činnosti a zabezpečit korektnost po obsahové a formální stránce.

V návaznosti na tvorbu Kmenových listů probíhá tvorba Kalkulačních listů, zpravidla pak ve druhém čtvrtletí roku. Tento dokument probíhá plně v souladu s Odborným nařízením pro zpracování návrhu státního rozpočtu a střednědobého rozpočtového výhledu kapitoly 307 – Ministerstvo obrany a reflektuje tak potřebu finančních prostředků na konkrétní činnosti nákladového střediska na následující fiskální rok. Výše uvedené Odborné nařízení upravuje následující:

„Z limitu rozpočtových prostředků /srovnej článek 42 písm. a) tohoto ON/ vyčleněného ve prospěch zabezpečení působení sil a prostředků resortu MO v zahraničních operacích NATO a Evropské unie, vojenských pozorovatelských misích, ostatních operacích a hotovostních silách (dále jen „SaP MO v zahraničních operacích“) rozpočtový kompetent (SOC MO) stanovuje rozpočtové prostředky na:

- a) přepravu do a ze zahraničních operací,*
- b) podporu udržitelnosti v prostorech nasazení,*
- c) národní podporu a zabezpečení SaP MO při plnění operačních úkolů*

v zahraničních operacích,

d) obnovení schopností techniky a materiálu po návratu ze zahraničních operací a případné další závazky vzniklé v přímé spojitosti s plněním úkolů v zahraničních operacích.

Jedná se o výdaje decentrálně a centrálně hrazené, včetně rozpočtových prostředků na pohoštění, občerstvení a pohoštění na palubách letadel, odškodnění úrazů vojáků z povolání v zahraničních operacích a zahraniční služební cesty, jejichž objem může být SK MO stanoven jako závazný limit

Na působení SaP MO v zahraničních operacích zabezpečí příslušný rozpočtový kompetent vyčlenění rozpočtových prostředků minimálně ve výši 4 % objemu prostředků určených na výdaje státního rozpočtu.

Pro stanovení rozpočtových prostředků v oblasti osobních výdajů (RP 502900202 – Ostatní platby za provedenou práci jinde nezařazené - zvláštní příplatek poskytovaný příslušníkům AČR vykonávajícím službu v zahraničí), jejichž limit je součástí limitu na osobní výdaje, poskytne SOC MO součinnost SP MO pro alokaci a stanovení výše těchto prostředků na příslušný cíl.¹⁸

Součástí Kalkulačních listů je zpracování výhledu na tři následující fiskální roky a dále zpracování odůvodnění potřeby navýšení finančních prostředků (pokud je zapotřebí) společně s odůvodněním, jaké cíle či úkoly není možné kvůli nedostatečnému množství finančních prostředků splnit.

Finanční prostředky na zajištění osob, výbavy, výstroje a materiálu pro osoby nasazené v zahraniční operaci tak nejsou plánovány v rámci mateřského útvaru, který jednotku vysílá, ale z úrovně SOC MO. Mateřský útvar tak může ovlivnit pouze objem finančních prostředků k zajištění podmínek pro připravované jednotky, a to zejména finanční prostředky na zabezpečení provozuschopnosti techniky, zákonných revizí lezeckých trenažérů, polního výcviku atd.

Finanční kontrola v procesu financování zahraničních operací probíhá plně v souladu s vyhláškou č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění zákona č. 309/2002 Sb., zákona č. 320/2002 Sb. a zákona č. 123/2003 Sb. Veškeré výdaje na zabezpečení sil a prostředků

¹⁸ Odborné nařízení pro zpracování návrhu státního rozpočtu a střednědobého výhledu kapitoly 307 – Ministerstvo obrany, Čj. 13-10/2013-8201, s. 20.

nasazených v zahraniční operaci tak podléhají předběžné finanční kontrole příkazcem operace, tedy velitelem nákladového střediska, které vojáky do operace vysílá, a správcem rozpočtu. Funkci správce rozpočtu vykonává od 1. ledna 2013 zaměstnanec příslušné Agentury finanční. V průběhu předběžné finanční kontroly je posuzována zejména věcná a formální správnost a krytí výdajů rozpočtovými prostředky, které jsou následně po schválení příkazcem operace a správcem rozpočtu blokovány v integrovaném informačním systému státní pokladny (dále jen IISSP)¹⁹

Po vzniku závazku přichází na řadu následná finanční kontrola, kterou příkazce operace a hlavní účetní potvrzují oprávněnost a správnost připravovaného výdaje a jeho správné zaúčtování. Po dokončení schvalovacího procesu následuje potvrzení a odeslání příkazu k platbě do České národní banky.

5. Ekonomické principy procesu rozpočtování

Proces rozpočtování, nejen zahraničních operací, vychází z následujících ekonomických principů:

- ***princip ekonomické reality***, který spočívá v pochopení omezenosti zdrojů a jejich účelného využití k realizaci naplánovaných úkolů,
- ***princip motivace subjektů rozpočtování***, podle kterého budou k ekonomickému chování subjekty rozpočtování motivovány prostřednictvím decentralizace pravomocí a odpovědností v plánovacích a rozhodovacích procesech a při využití finančních zdrojů. Pravomoc disponovat finančními prostředky vytváří odpovědnost za jejich efektivní využití,
- ***princip provázanosti rozpočtové pravomoci a odpovědnosti***, kdy rozpočtová pravomoc představuje garantovanou míru možného rozhodování subjektů rozpočtování v procesu tvorby Střednědobého plánu, Plánu činnosti resortu obrany na rok, návrhu rozpočtu a v disponování přidělenými finančními prostředky a odpovědnost je vyjádřena vědomím oprávněného subjektu, že při využití své rozpočtové pravomoci každé porušení jemu

¹⁹ Informační systém Ministerstva financí České republiky, který slouží k sledování veškerých finančních toků v rámci veřejné správy. Cílem je efektivní, hospodárné a účelné vynakládání veřejných finančních prostředků tak, aby byly splněny stanovené úkoly. Slouží rovněž k zefektivnění plánování a využívání veřejných financí.

stanovené míry odpovědnosti nebo chybné rozhodnutí, zatěžuje nepříznivými důsledky alokaci finančních prostředků, které má svěřeny.²⁰

Druhý ekonomický princip lze označit jako problematický, a to s přihlédnutím k porovnání s běžným praporem s působností na území České republiky. V takovémto případě jsou finanční prostředky kalkulovány decentrálním způsobem, tedy prostředky na zajištění činnosti jsou kalkulovány přímo ze stupně prapor. Naproti tomu jsou prostředky na zajištění činnosti vojsk nasazených v zahraniční operaci kalkulovány spíše centrálním způsobem, a to prostřednictvím SOC MO.

6. Finanční zabezpečení osob

Finanční zabezpečení osob, tedy výplata zvláštního příplatku v jiné než české měně, probíhá v souladu s usnesením § 11, odst. 3 zákona č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, kde je zakotveno následující:

„Zaměstnanci ozbrojených sil vyslanému v rámci jednotky mnohonárodních sil mimo území České republiky se po dobu působení v zahraničí poskytne zvláštní příplatek v jiné než české měně za podmínek a ve výši stanovených prováděcím předpisem vydaným podle § 23. Po dobu poskytování tohoto příplatku nenáleží zaměstnanci příplatek za noční práci (§ 7), příplatek za práci v sobotu a v neděli (§ 8), plat a náhradní volno za práci přesčas (§ 10), příplatek za dělenou směnu (§ 11a), plat a náhradní volno za práci ve svátek (§ 14) a odměna za pracovní pohotovost (§ 19).“²¹

Výši zvláštního příplatku v jiné než české měně následně upravuje RMO č. 44/2006, vnitřní platový předpis pro vojáky z povolání, zejména pak část 6, odstavec 17a a 17b. Odstavec 17a konkretizuje výši příplatku dle jednotlivých hodnostních sborů, konkrétně takto:

„Vojákov, který je vystaven vysokému riziku ohrožení života nebo zdraví spojenému s vedením bojové činnosti v prostoru operace, se příplatek v jiné než české měně stanovuje takto:

²⁰ KŘEMEN, Jiří. *Úkoly ekonomické služby v zahraničních misích, s konkrétním zaměřením na KFOR*. Diplomová práce. Brno: Univerzita obrany, 2009. Vedoucí práce Ing. Alojz Flachbart.

²¹ Zákon č. 143/1992 Sb., §11 odst. 3, o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech.

a) je-li zařazen v hodnostním sboru

- mužstva a poddůstojníků 2 100 USD,

- praporčíků 2 600 USD,

- nižších důstojníků 3 000 USD,

- vyšších důstojníků a generálů 3 500 USD,

b) je-li vystaven stresu z boje a nasazen na území s výskytem

- závažných zdravotních rizik, se příplatek podle odst. a) tohoto článku zvyšuje až o 700 USD,

- velmi závažných zdravotních rizik, se příplatek podle odst. a) tohoto článku zvyšuje až o 1 000 USD.²²

V případě, že by v místě nasazení hrozilo riziko ohrožení života, náleží vojákovu kompenzace této hrozby, a to ve výši uvedené v odst. 17b. Rozsah tohoto příplatku je následně určen jako:

„V závislosti na míře ohrožení života se vojákovu podle čl. 17a tohoto rozkazu příplatek zvyšuje až o 3 000 USD.“²³

V souladu s výše uvedeným je před vysláním vojáka vypracován Personální rozkaz - přiznání příplatku v jiné než české měně, což je detailněji popsáno v části 2.2.5 Orgány AČR zabezpečující finanční zajištění zahraničních operací, konkrétně v části „Mateřský útvar vyslaných jednotek“.

7. Orgány AČR zabezpečující finanční zajištění zahraničních operací

Celý proces finančního zabezpečení zahraničních operací probíhá hned na několika úrovních velení a řízení. Zpravidla lze tyto úrovně rozdělit do dvou základních oblastí, a to následujícím způsobem:

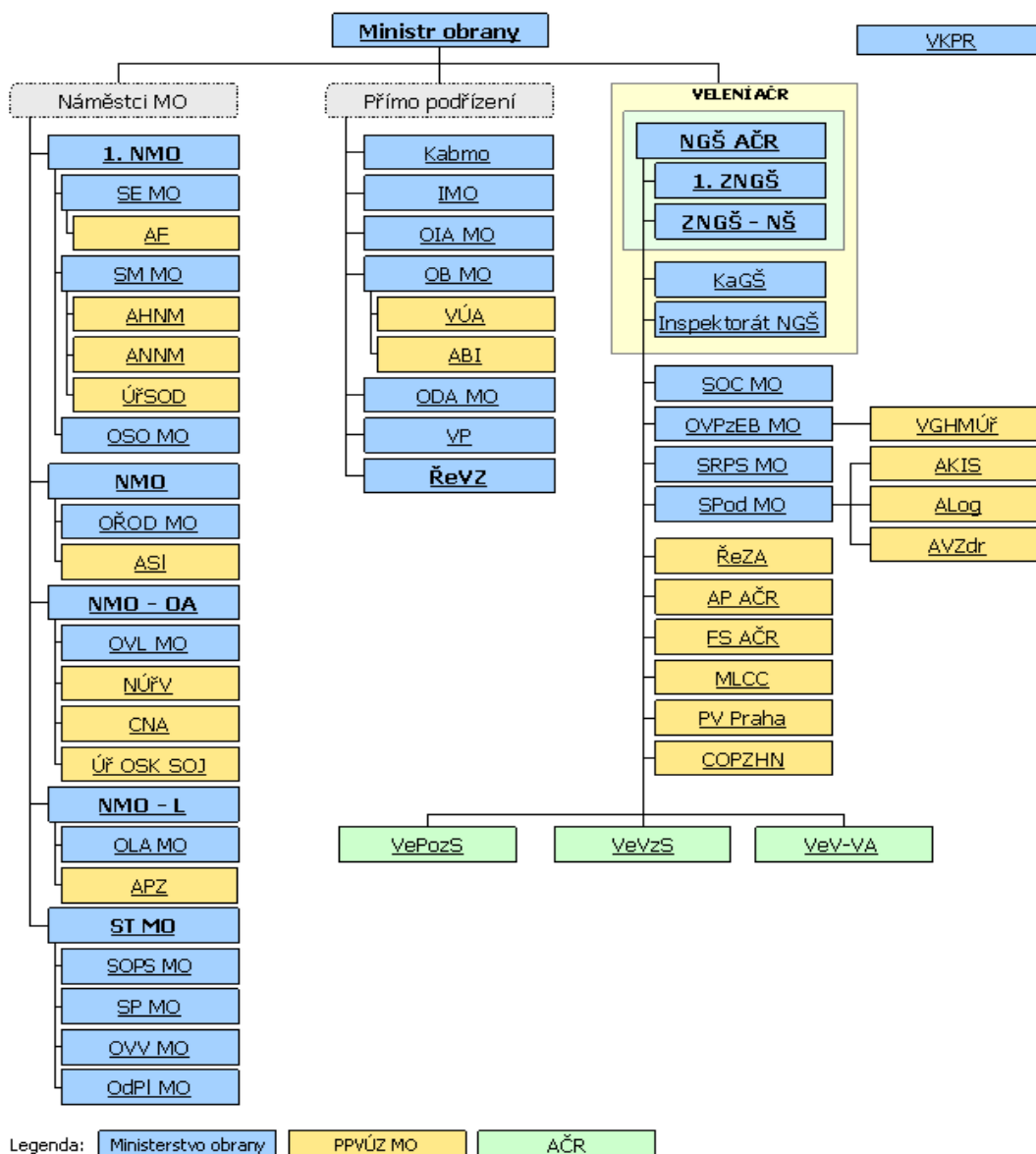
- náměstci MO,
- velení AČR.

²² RMO č. 44/2006, odst. 17a, vnitřní platový předpis pro vojáky z povolání.

²³ RMO č. 44/2006, odst. 17b, vnitřní platový předpis pro vojáky z povolání.

Nyní si v textu níže objasníme obě oblasti, jejich členění, úkoly a pozice, které v celém procesu zaujímají. Pro lepší znázornění celé organizační struktury budeme vycházet z obrázku 2.

Obrázek 2: Organizační struktura Ministerstva obrany České republiky



Zdroj: Organizační struktura Ministerstva obrany České republiky [online: ŠIS – uložičtě]. [cit. 2014-01-28]. Dostupné z: <http://teams.sharepoint.acr/sites/interanetmo/default.aspx>.

Z obrázku 2 vyplývá prvotní rozdělení uvedené v úvodu podkapitoly, tedy rozdělení na oblast náměstků MO a na oblast velení AČR. Pro naši potřebu je tato organizační struktura poněkud

rozsáhlá, proto dojdeme k selekci součástí, které významným způsobem ovlivňují finanční zabezpečení zahraničních operací. Jedná se zejména o následující:

- Sekce ekonomická Ministerstva obrany,
- Agentura finanční,
- Společné operační centrum Ministerstva obrany,
- mateřský útvar vyslaných jednotek.

Nyní přistoupíme k charakteristice jednotlivých součástí a přiblížíme si úkoly, které ve vztahu k zahraničním operacím České republiky plní.

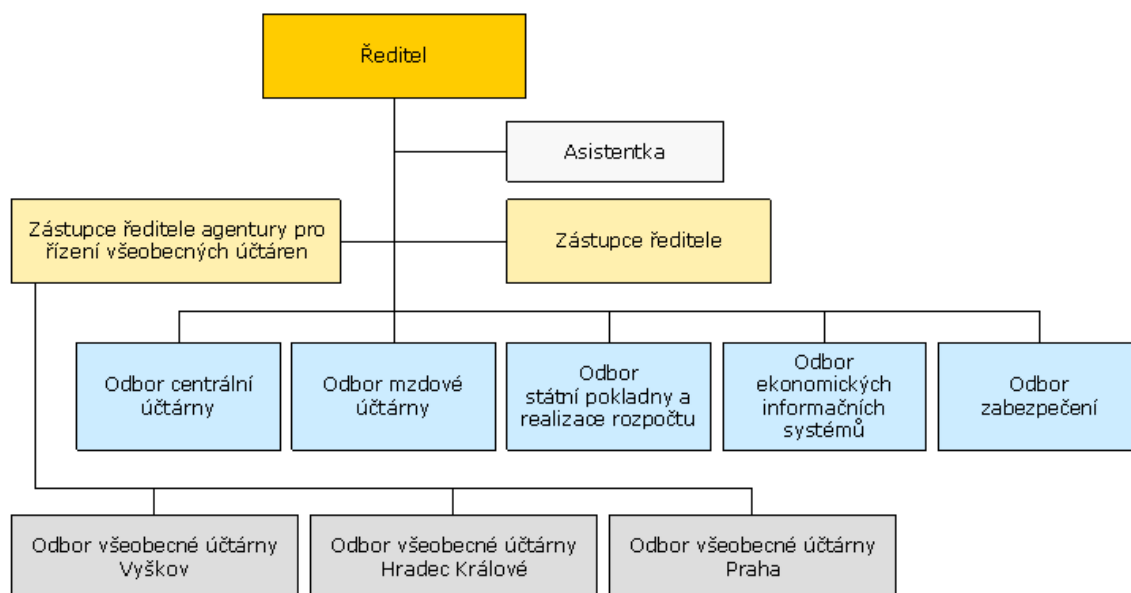
Sekce ekonomická Ministerstva obrany (dále jen SE MO) představuje organizační složku Ministerstva obrany České republiky, která má svůj hlavní význam v metodickém řízení ekonomické služby napříč celým rezortem. SE MO působí jako hlavní řídicí prvek systému střednědobého plánování, rozpočtování, financování a účetnictví. Významnou roli zastává v oblasti finanční kontroly. Ve vztahu k plnění úkolů spojených s finančním zabezpečením zahraničních operací vykonává funkci dozorce nad činnostmi spadajícími do kompetence Agentury finanční, Odboru všeobecné účtárny Praha. Dohlíží na úplnost a správnost realizovaných úkonů. V neposlední řadě pak společně s podklady ze Společného operačního centra Ministerstva obrany vytváří návrh závěrečného účtu státního rozpočtu kapitoly 307 – Ministerstvo obrany, kde jsou právě data týkající se zahraničních operací analyzována a uveřejněna.

Agentura finanční (dále jen AF), zastává úlohu odborného orgánu zástupce náměstka ministra obrany pro ekonomiku. Hlavním úkolem AF je zabezpečení financování, rozpočtování a účetnictví. V neposlední řadě se za pomoci mzdových účtáren podílí na výplatě náhrad mandatorního charakteru. Od 1. ledna 2013 nově AF zastávají nesmírně důležitou roli ve vztahu k hospodaření s finančními prostředky, a to díky přenesení působnosti funkce správce rozpočtu z mateřského útvaru právě na AF. Veškeré výdaje mateřského útvaru tak tedy podléhají finanční kontrole, ve smyslu ustanovení zákona č. 320/2001 Sb. o finanční kontrole ve veřejné správě, a vyhlášky č. 416/2004 Sb., kterou se tento zákon provádí, správci rozpočtu působícímu na AF mimo mateřský útvar.

V případě finančního zabezpečení zahraničních operací ve vztahu k AF je nezbytně nutné provést si další rozpad organizační struktury. Obrázek č. 4 nám znázorňuje organizační strukturu AF.

My svou pozornost dále budeme směřovat na Odbor centrální účtárny a Odbor všeobecné účtárny Praha.

Obrázek 3: Organizační struktura Agentury finanční



Zdroj: Organizační struktura Ministerstva obrany České republiky [online: ŠIS – uložení]. [cit. 2014-01-28]. Dostupné z: <http://teams.sharepoint.acr/sites/interanetmo/AF/SitePages/Struktura.aspx>.

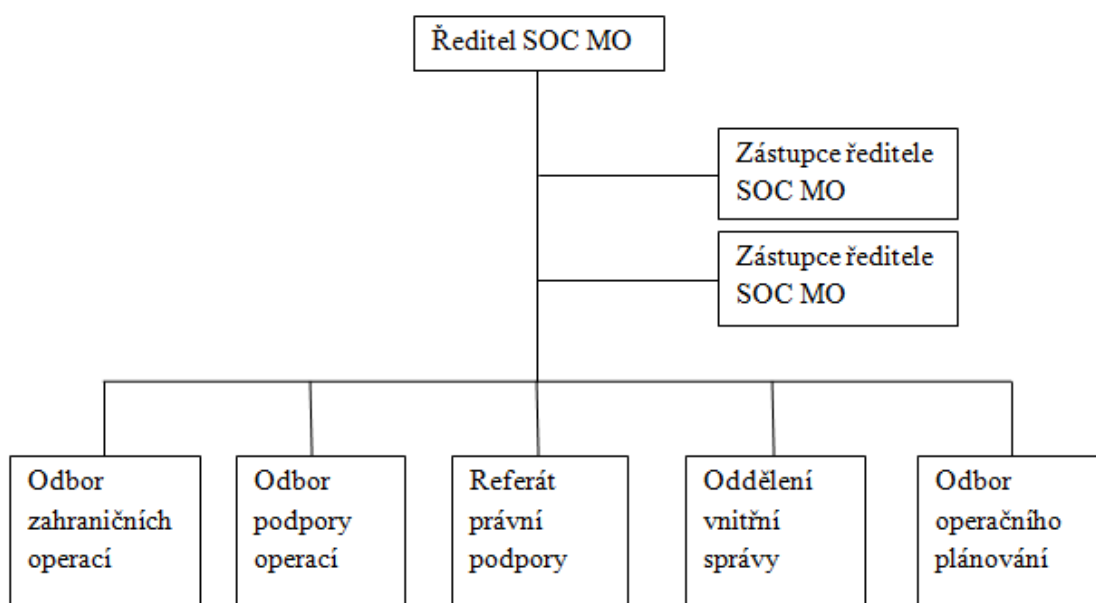
Odbor centrální účtárny, zejména pak jeho Oddělení financování, lze vyzvednout, a to především díky významné úloze povolování zálohy organizačním jednotkám dislokovaným v zahraničí. Díky tomuto oddělení je tak možné do místa nasazení v zahraniční operaci zasílat hotovostní zálohu pro poskytnutí finančních prostředků nasazených vojáků a na nezbytně nutné výdaje v místě nasazení.

Odbor všeobecné účtárny Praha patří k organizační složce AF, která zaujímá pozici realizátora procesu financování a vedení účetnictví. V souladu se zákonem 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, vykonává funkci hlavní účetní. Náplní Odboru všeobecné účtárny je tak vedení účetnictví a účetní správa majetku všech zabezpečovaných nákladových středisek, tedy i jednotek dislokovaných mimo území České republiky. Nezanedbatelné je pak také postavení v procesu financování, kdy právě na tomto místě dochází k odesílání platebních příkazů do České národní banky k úhradě, kontrola úplnosti a správnosti údajů uvedených ve finančním informačním systému,

výkazové dokumentace atd. Odbor všeobecné účtárny Praha tak vytváří jakýsi finanční servis pro jednotky dislokované v zahraničních operacích.

Společné operační centrum Ministerstva obrany České republiky (dále pak SOC MO) patří k nejdůležitějším složkám zabezpečujícím činnost českých jednotek v zahraničních operacích nejen pod záštitou NATO, ale i OSN a EU. Primárním úkolem SOC MO je zpracování kalkulací potřebných finančních prostředků tak, aby bylo možné zabezpečit splnění všech stanovených úkolů v souladu s Usnesením vlády. Další cíle lze spatřovat v logistickém zabezpečení vojsk nasazených na území cizích států, podpora právní a finanční služby vyslaných vojáků a v neposlední řadě je metodicky nadřazen finančním orgánům působícím v zahraniční operaci. Zodpovídá rovněž za výběr a přípravu sil předurčených k nasazení mimo území České republiky.

Obrázek 4: Organizační struktura SOC MO



Zdroj: KUTTELWASCHER, Pavel. *Rozbor finančního zabezpečení vybraných operací NATO*. Diplomová práce. Brno: Univerzita obrany, 2014. (Nezveřejněná.)

Mateřský útvar vyslaných jednotek, respektive velitel nákladového střediska, které vojáky do zahraniční operace vysílá, je povinen, za využití ekonomické skupiny, vypracovat s dotyčným vojákem Žádost o bezhotovostní způsob výplaty platu a příplatku v jiné než české měně. Do této žádosti je

každý příslušník nově nasazené jednotky povinen uveřejnit bankovní účet, na který mu bude zasílána bezhotovostní výplata platu a následně číslo bankovního účtu, na který má být zasílán příplatek v jiné než české měně. Oba bankovní účty mohou být totožné. V případě, že bankovní účet není vedený na daného vojáka, ale na jinou osobu, je zapotřebí, aby zde byly uvedeny iniciály osoby, která je vlastníkem bankovního účtu. V této fázi je nesmírně důležité zaměřit se na čitelnost a správnost uvedených údajů, aby následně nedocházelo k vratkám plateb zpět na mzdovou účtárnu AF. V průběhu zahraniční operace lze výši hotovostní zálohy v cizí měně měnit na základě změnového řízení zasílaného ekonomickým orgánem z prostoru nasazení.

Velitel je povinen vojákově písemně oznámit přiznání příplatku v jiné než české měně ještě před zahájením vyslání do místa nasazení. Tento dokument je zpravidla zpracován ekonomickou skupinou velení útvaru v návaznosti na personální rozkaz, kterým je voják do zahraniční operace odvelen. Vojákově je tak vypracován Personální rozkaz – přiznání příplatku v jiné než české měně. Orgán ekonomické skupiny v této fázi vypočte výši příplatku, který vojákově náleží. Výše je poté stanovena z pevně dané částky a rizikové složky v souladu s RMO č. 44/2006 Věstníku.

Před samotným odletem je ekonomickou skupinou nákladového střediska vypracován dokument s názvem Oznámení o zahájení výplaty příplatku v jiné než české měně. Ten je následně po schválení velitelem nákladového střediska předán na zabezpečující AF, konkrétně na mzdovou účtárnu tak, aby bylo možné, v souladu s tímto dokumentem, zahájit výplatu náležitostí vyslaným vojákům.

V průběhu zahraniční operace zpracovává ekonomický orgán kontingentu Podklad pro změnové řízení k platu, na základě něhož ekonomický orgán mateřského útvaru upravuje výši hotovostní zálohy poskytované v místě nasazení. Aktuální výši požadované zálohy zadává do soupisek měsíčních změn v modulu PDM a následně generuje výplatní listinu, kterou po schválení velitelem nákladového střediska předává mzdové účtárně zabezpečující AF.

Po návratu vojáka ze zahraniční operace zpracovává ekonomický orgán mateřského útvaru Oznámení o ukončení výplaty zvláštního příplatku. Tento dokument rovněž schvaluje velitel nákladového střediska, které vojáky do operace vyslalo, a následně předává Oznámení rovněž na zabezpečující mzdovou účtárnu příslušné AF.

ZÁVĚR

Současné právní normy upravující vyslání jednotek do zahraničních operací a jejich finanční zajištění jsou vytvořeny v návaznosti na požadavky Aliance, jejich zpracování je přehledné a jasné, a proto lze na základě nich jasně a řádně provádět finanční zabezpečení. V první části tématu jsme charakterizovaly systém financování Severoatlantické aliance a zároveň finanční zabezpečení českých zahraničních operací pod záštitou NATO. Soustředili jsme se na analýzu principu financování NATO. Rozebrali jsme zde civilní a vojenský rozpočet Aliance, finanční řízení, hospodaření s finančními prostředky a výkon finanční kontroly. Základní snahou bylo poukázat na skutečnost, že zahraniční operace pod velením NATO nejsou financovány z prostředků Aliance, ale prostředky, které Aliance vlastní, slouží pouze k zajištění jejího administrativního chodu.

Dále jsme zaměřili svou pozornost především na teoretický proces financování zahraničních operací pod velením NATO. Ten vychází z vnitřních předpisů a nařízení, které vtaž rezortu Ministerstva obrany České republiky a operací NATO upravují. Celý proces financování zahraničních operací v podřízenosti NATO je řazen od počátku přípravy tvorby rozpočtu na zajištění sil a prostředků v zahraniční operaci, přes tvorbu rozpočtu a ekonomické principy, které tvorbu rozpočtu ovlivňují, dále přes finanční zabezpečení osob vyslaných do zahraničních kontingentů, až po orgány AČR, které se na finančním zabezpečení podílejí.

Celkově můžeme konstatovat, že systém finančního zabezpečení zahraničních operací dosahuje velice dobré úrovně. Nynější stav nelze označit jako konečný, neboť finanční zabezpečení musí reflektovat aktuální vývoj, nové požadavky a trendy. Orgány zapojené do finančního zabezpečení zahraničních operací musí tedy neustále reagovat na současné změny a systém kontinuálně vyvíjet a zdokonalovat po věcné i formální stránce.

Literatura:

Základní:

- KOS, Zdeněk. Popis řízení společně financovaných zdrojů v plánovacích a hodnotících procesech NATO. Praha 2006, s. 12.
- Zákon č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech.
- RMO č. 44/2006, vnitřní platový předpis pro vojáky z povolání.
- Odborné nařízení pro zpracování návrhu státního rozpočtu a střednědobého výhledu kapitoly 307 – Ministerstvo obrany, Čj. 13-10/2013-8201.

Doporučená:

- KŘEMEN, Jiří. Úkoly ekonomické služby v zahraničních misích, s konkrétním zaměřením na KFOR. Diplomová práce. Brno: Univerzita obrany, 2009. Vedoucí práce Ing. Alojz Flachbart.
- Údaj o civilním rozpočtu NATO z roku 2012 [online]. [cit. 2014-01-28]. Dostupné z: http://www.natoaktual.cz/struktura-nato-0g6-/na_zpravy.aspx?y=na_summit/struktur NATO.htm.
- Údaj o vojenském rozpočtu NATO z roku 2012 [online]. [cit. 2014-01-28]. Dostupné z: http://www.natoaktual.cz/struktura-nato-0g6-/na_zpravy.aspx?y=na_summit/struktur NATO.htm.

Úkoly pro samostatnou práci:

1. Být schopen vyjmenovat základní principy financování NATO.
2. Umět vysvětlit pojmy: společné financování, sdílení nákladů, civilní rozpočet, vojenský rozpočet, program bezpečnosti investic NATO, řízení zdrojů, finanční řízení, finanční kontrola.
3. Nastudovat principy financování Severoatlantické aliance.
4. Zamyslete se nad strukturou a řízením zdrojů v rámci NATO.
5. Uveďte, z jakých rozpočtů se skládá financování NATO.
6. Vyhledejte výše civilního a vojenského rozpočtu NATO za posledních pět let.
7. Zjistěte výši příspěvků ČR do civilního a vojenského rozpočtu NATO a do Programu bezpečnostních investic NATO za posledních pět let.
8. Uveďte příklady investic v rámci ČR, na které byly čerpány prostředky z Programu bezpečnostních investic NATO v poslední dekádě.
9. Jaké znáte typy operací dle způsobu financování se zaměřením na operace NATO.
10. Uveďte příklady operací NATO.
11. Objasněte financování zahraničních operací v podřízenosti NATO.
12. Objasněte průběh finanční kontroly v procesu financování zahraničních operací.
13. Nastudujte ekonomické principy procesu rozpočtování.
14. Uveďte, které orgány AČR zabezpečují finanční zajištění zahraničních operací.
15. Vysvětlíte, co je SOC MO a které jsou jeho hlavní úkoly.