

Management obranných zdrojů Armády ČR z pohledu kompatibility se státy NATO

Problém kompatibility jednotlivých aktivit rezortu obrany České republiky je jednou ze stěžejních otázek tohoto rezortu. Zahrnuje řadu problémů. Jedním z nich je i management obranných zdrojů.

Ve statí se pokusím zamyslet nad tím, nakolik rezort obrany ČR v oblasti managementu obranných zdrojů je již kompatibilní s rezorty členských států NATO, a zároveň kam by měl strategicky směřovat své další činnosti.

Pro určení správné strategie je potřebné, mj., nejdříve identifikovat existující stav.

A) Rámcová identifikace soudobého stavu

Obranné zdroje rezortu MO jsou plánovány a řízeny v rámci systému plánování, programování a rozpočtování (SPPR). Základní systémové ideje SPPR v podmínkách rezortu MO ČR byly převzaty od států NATO a tvořivě implementovány do našich podmínek. V tomto smyslu lze říci, že po třech cyklech SPPR byly položeny systémové základy optimalizované alokace obranných zdrojů.

Od samého počátku byla prioritně sledována idea kompatibility řízení obranných zdrojů rezortu MO se státy NATO. Lze říci, že SPPR je rozvíjen ve smyslu přijaté koncepce k zavedení systému do podmínek rezortu MO (projednané kolegiem ministra obrany ČR dne 26. 7. 1993), jejíž závěry byly promítnuty do rozkazu ministra obrany na výcvikový rok a do plánovacích, programovacích a rozpočtovacích dokumentů.

Koncepce zavedení SPPR stanovila jako hlavní úkol postupně přecházet z předchozího plánovacího a rozpočtovacího systému na systém plánování, programování a rozpočtování a sladovat plánování s dostupnými zdroji. Tato idea je nosnou kostrou optimalizovaných systémů řízení obranných zdrojů v rezortech obrany států NATO, přestože se jejich systémy procesně i exekutivně liší.

V rezortech obrany států NATO, kde fungují optimalizované systémy řízení obranných zdrojů, je funkční logika těchto systémů založena na ideji optimalizované a verifikované alokace obranných zdrojů. Uvedená idea je systémově zabudována i do SPPR. (Jinou otázkou je, nakolik je zodpovědnými řídícími pracovníky potřebně zvládnuta.) Lze ale konstatovat, že SPPR postupně nahrazuje předchozí systém řízení zdrojů. Zdroje jsou alokovány ve vztahu k potřebě eliminování rizik ohrožení státu a cílů obrany, jimiž mají být tato rizika vyloučena. Cíle jsou váženy, sestavovány do pořadí (priorit) a na základě tohoto pořadí a váhy jsou jednotlivým nositelům cílů přidělovány omezené zdroje. To vše se děje v rámci jednotlivých fází systému plánování, programování a rozpočtování (SPPR).

Z hlediska obsahu a struktury byly cílově jednotlivé fáze definovány následovně: *Fáze plánování je dlouhodobým (desetiletým) plánováním, fáze programování střednědobým (pětiletým) plánováním a fáze rozpočtování je ročním plánováním.*

Výstupem fáze plánování je *Plán lidských, věcných a finančních zdrojů rezortu MO* na období deseti let. Výstupem fáze programování je *Programový plán* na 5 let. Výstupem fáze rozpočtování je návrh rozpočtu. Veškeré procesy jsou prováděny za počítačové podpory. **Uvedený cílový systémový stav, vytyčený koncepcí k zavádění SPPR, byl a je i nadále sledován jako adekvátní cílový horizont (cíl nultého řádu).**

Pro dekomponování uvedeného cíle je v současné době potřebné **provádět jejich neustálou průběžnou aktualizaci ve vztahu ke kompatibilitě s armádami NATO.**

Z pohledu dnešní úrovně poznání a empirických poznatků vidím problém následovně:

B) Soudobý stav systému ve vztahu ke kompatibilitě s armádami NATO a co je třeba pro tuto kompatibilitu ještě udělat:

Pro aktualizaci SPPR bude potřebné **v zájmu kompatibility s armádami NATO (a účinného fungování systému) plnit tyto úkoly (kroky):**

① Je nutno okamžitě **řešit problém fáze programování.** Pro programový plán byla sice shromážděna data (v počítačové formě), ale s těmito údaji dále nikdo nepracoval. Přesně vzato, programový plán, jako fungující střednědobý plánovací dokument v AČR, de facto neexistuje! Důsledkem faktické neexistence programového plánu jako střednědobého plánu je i negativní působení na stabilitu AČR, resp. celého rezortu.

Důsledky uvedeného stavu indukují negativní systémové procesy: Např. ve vztahu k personálu vede neexistence programového plánu k demotivaci personálu a k **personální genocidě.** Není-li personál programově (tedy alespoň časově střednědobě) motivován, opouští tuto nejistotu odchodem do jiného sektoru. Svědčí o tom **současný odchod mladých, odborně i jazykově připravených lidí ve věku kolem 30ti let mimo rezort obrany.** Je zřejmé, že úspěšný proces kompatibility je právě bez uvedené generace lidí téměř nemožný. Stejně tak má i neexistence programového plánu nežádoucí důsledky na modernizaci armády atd.

② Veškeré úsilí se soustřeďuje na zpracování návrhu (ročního) rozpočtu výdajů. Pro tento návrh jsou shromážděny velmi podrobné údaje. Avšak v důsledku výše uvedených skutečností není k dispozici odpověď na otázku, proč jsou takto (tj. daným způsobem) alokovány zdroje. Způsob alokace veřejných zdrojů je tedy nadále neprůhledný.

③ V další fázi - rozpočtování, kterou je rozpis rozpočtu a převod do účetnictví, není dosaženo potřebné průhlednosti, neboť se rozepisuje pouze na tzv. zabezpečující vojenské útvary, o nichž je také vedeno účetnictví.

Důsledkem je, že i v této fázi se vytrácí možnost získávat informace o plnění rozpočtu a informace o tom, jak alokace zdrojů v rámci ročního rozpočtu reaguje na cíle AČR.

④ Značná část finančních zdrojů (řádově mld. Kč) zůstává prakticky nerozepsána na místa realizace výdajů (např. veškeré platby zabezpečované HÚNMS), což může i při dobře míněné snaze vést k subjektivnímu rozhodování.

⑤ Obdobné tendence se projevují i při jednáních o rozpočtové skladbě. Je žádoucí, aby při koncipování rozpočtové skladby byla sledována její vypovídací schopnost. V zemích NATO mají manažeři k dispozici informace získané na základě velmi podrobné rozpočtové skladby.

⑥ Mnohem silněji se akcentuje tzv. rozpočtová působnost ve smyslu přerozdělování zdrojů v rámci rozpočtových položek opráti procesu, který je v zemích NATO označován

přiléhavým termínem „sponzorství“. Jeho obsahem je skutečnost, že přerozdělování je vedeno na bázi programové struktury, existujících priorit programů, kdy do tohoto procesu aktivně a vehementně zasahují správci hlavních programů a programů.

● V zemích NATO se při (finančním) plánování vychází z programové struktury. V našem systému je její role jako předpokladu k finančnímu plánování nedoceněna (dokonce permanentně zpochybňována).

C) Charakteristika cílového stavu SPPR z hlediska kompatibility s NATO

Poznámka: Cílový stav je definován jako předjímaný, očekávaný stav, který je kompatibilní s analogickými systémy řízení zdrojů v armádách států NATO.

Ukazatelem plnohodnotně fungujícího kompatibilního SPPR jsou následující charakteristiky:

● Lze detailně odpovědět na otázku: kam, proč, komu, za jakým účelem, kdy, v jaké výši (a za horizontem roku 1996 i - s jakou nákladově užitkovou relací) byly vyčleněné prostředky alokovány.

● Programovací fáze funguje tak, že programový plán je nástrojem pro manažerské rozhodování. Protože střednědobé plánování obsahuje programovací aktivity, má realizace programového plánu mimořádný vliv na celkovou stabilitu celého rezortu. (Jak již bylo uvedeno, pro programový plán byla sice v předchozích cyklech shromážděna data, a to v počítačové formě, avšak údaje nebyly plně využity.)

● Jsou definovány rozvojové potřeby AČR a zpracován desetiletý akvizitní plán rozvojových a modernizačních projektů s režimem každoroční aktualizace a ve vazbě na vytvořený systém priorit.

● Programový plán je vytvářen jako střednědobý plán, který umožní transformaci dlouhodobého plánu alokace zdrojů na vyrovnanou (bilancovanou) alokaci sil (lidských, materiálních a finančních zdrojů) v pětileté periodě v členění podle programové struktury. Na základě takto koncipovaného Programového plánu se současně předpokládá systémově propojit rozpočtovací fázi.

● Programový plán uvažuje o alokaci zdrojů ve střednědobé periodě. Rozpočtování transformuje a vyjadřuje tuto alokaci v podobě zdrojů ve finančních prostředcích (případně i v počtu osob) ve členění podle rozpočtové skladby v časovém období jednoho roku. Dochází k potřebnému klouzavému propojení prvního (nastupujícího roku) střednědobého programového plánování na plánování rozpočtové, krátkodobé.

● S využitím podpůrného dokumentu „Poměr mezi hlavními programy v požadavcích na lidské a finanční zdroje“ je prováděna dezagregace Plánu lidských zdrojů a Plánu finančních zdrojů po hlavních programech, resp. programech.

● Existuje účinný exekutivní systém SPPR, tzn., že je organizačně zabezpečeno řízení zdrojů směrem k vojskům.

● Jsou systémově propojeny informační systémy MO.

Tyto cílové charakteristiky pravděpodobně přesahují časový horizont následujícího (IV.) cyklu SPPR. Proto bude potřebné provést jejich cílovou dekompozici do jednotlivých časových horizontů, resp. cyklů. Pro IV. cyklus SPPR jimi mohou být následující cíle nultého řádu:

① Je vytvořen takový systém, který umožňuje vrcholovým manažerům rezortu ve vztahu k alokaci zdrojů odpovědět: proč, komu, co, za jakým účelem jsou zdroje alokovány.

② Je vytvořen potřebný celorezortně propojený informační systém, který integruje personální informační systém, informační systém logistiky, informační systém SPPR, finanční informační systém a štábní informační systém.

Poznámka: Tento cíl je nutno urychleně řešit, neboť nelze účinně řídit rezort jak na úrovni správní, tak ani na úrovni exekutivní, a to zejména proto, že v důsledku nepropojení systémů do jednoho celorezortně integrovaného systému nemají řídicí pracovníci rezortu potřebné informace ke svému rozhodování. Současně je nutno na úrovni ministerstva stanovit složku (prvek) a její přímou odpovědnost za celkové řízení integrovaného informačního systému.

③ Získané informace z integrovaných informačních systémů poskytují ve vztahu k systému řízení obranných zdrojů potřebné údaje pro analytickou a rozhodovací činnost zaměřenou na racionální rozdělení zdrojů, jejich efektivní užití (s ohledem na relaci náklady/užitek).

④ Je sestaven v potřebné struktuře Plán lidských zdrojů a Plán finančních zdrojů s výhledem na 10 let. Je vytvořena Programová struktura (ve vztahu k rizikům ohrožení ČR, obranným cílům). Nositelé nákladů jsou jednotlivé programové prvky. Informační systém SPPR zabezpečuje vytváření potřebného počtu druhů sestav, které umožňují průhlednost výdajů (nákladů) a racionálně i fundovaně obhajovat rozpočet v Parlamentu ČR. Lze sestavovat optimalizovaný rozpočet.

⑤ Funguje exekutiva SPPR a top-management SPPR se zřetelem na mezisystémové vazby rezortu MO.

⑥ Z úrovně ministra obrany ČR je vydáno nařízení k vypracování návrhu na celorezortní systémové využití nákladového modelu (zpracovaného pod vedením americké expertní skupiny).

Poznámka: Považují za vhodné propojit uvedený nákladový model - jde o projekt funkčního nákladového modelování - se systémem obranného plánování, SPPR a dalšími systémy rezortu MO. Současně je možné nařízením ministra obrany ČR určit zpracovatele návrhu k využití modelu. Na základě toho zpracovat podrobnou metodiku pro nákladově-procesní, nákladově-funkční, nákladově-cílové a nákladově-užitkové ohodnocování programových aktivit, a vytvořit tak adaptabilní nákladový model srovnatelný se státy NATO.

⑦ SPPR je řízen kvalifikovanými manažery.

Uvedené cíle je potřebné dekomponovat na jednotlivé úseky MO. Ve vztahu k ekonomickému řízení rezortu MO pokládám za vhodné se v období IV. cyklu SPPR především zaměřit na následující cíle:

1) Programový plán transformuje dlouhodobý plán alokace zdrojů na vyrovnanou (bilancovanou) alokaci sil (lidských, materiálních a finančních zdrojů) v pětileté periodě ve členění podle programové struktury.

2) Rozpočtování vyjadřuje tyto zdroje ve finančních prostředcích (případně i v počtu osob) ve členění podle rozpočtové skladby v časovém období jednoho roku. (První rok programového plánu je transformován na rozpočet.)

3) Existuje potřebná informační propojenost mezi jednotlivými informačními systémy MO, zejména mezi finančním informačním systémem a informačním systémem SPPR.

Poznámka: Důsledkem dosavadní neexistence propojení je, že dosud existuje:

- špatný převod do účetnictví (UNIX - DOS),
- některé položky (centrální nákupy) nejsou vůbec rozepsány,
- bez ohledu na plány SPPR se provádí úpravy rozpisu úřednickým způsobem,
- účetnictví neposkytuje to, co se očekává,
- dlouhodobý plán je využíván, ale není možno ho počítačově podporovat,
- je málo využíván mohutný informační potenciál, získaný sběrem údajů o programových prvcích (vojenských útvech).

4) Rozpočet je sestavován jako konečný výstup SPPR, přičemž jsou pro něj příznačné tyto rysy:

- systémově navazuje na programový plán,
- alokace zdrojů je funkčně závislá na potřebě eliminace rizik a cílů rezortu MO,
- restrikce již schváleného rozpočtu jsou zásadně prováděny na základě předem stanovených priorit,
- rozpočet dává systémově plnohodnotnou informaci o tom, jak alokace zdrojů v rámci ročního rozpočtu reaguje na cíle AČR,
- v rozpisu rozpočtu do účetnictví je dosaženo potřebné průhlednosti (po rozpočtových položkách, programové struktuře, resp. programech a organizační struktuře),
- v rámci SPPR plnohodnotně funguje podvojně účetnictví jako nástroj zpětné vazby a comptrollingu pro rozhodovací procesy v SPPR,
- finanční zdroje jsou rozpočtovány dle programů (existuje programový rozpočet),
- databáze je kompatibilní s databázemi NATO.

K tomu, aby mohla být realizována kompatibilita se státy NATO, je **nutno adekvátně změnit i vnější (vněrezortní) systémové prostředí**. Některé aktivity nelze realizovat, i kdyby byly podpořeny dobrými úmysly top-manažerů rezortu obrany, poněvadž dochází k narážení na legislativní bariéry a jiná omezení. Doporučoval bych, aby za rezort obrany byly pro jednotlivé složky vypracovány požadavky (směrem k Parlamentu ČR, vládě ČR), které by zdůvodňovaly **potřebu systémových kompatibilních změn**, které je nutno učinit směrem k předpokládanému vstupu do NATO. Jako příklad uvedu **potřebu změn rozpočtových pravidel odpovídajících logice států EU a NATO**.

PROBLEMATIKA SLUČITELNOSTI ROZPOČTOVÝCH METODIK, TRANSPARENCE ROZPOČTŮ

A) Identifikace soudobého stavu

Sestavování rozpočtu počíná systémově odpovídat logice rozpočtů armád NATO. První systémový pokus nového sestavení rozpočtu podle metodiky obdobné v armádách NATO byl učiněn pro **návrh rozpočtu na rok 1994**. Při všech nedokonalostech, které nutně s sebou tento pokus nesl, znamenal daný návrh **nové systémové pojetí při sestavování návrhu rozpočtu i kvalitativní zvrstvení v metodologii i metodice práce při řízení zdrojů**. Pro sestavení návrhu rozpočtu byla použita metoda přírůstkového rozpočtování (incremental budgeting).

V následném (II.) cyklu SPPR, kdy byla použita metoda *incremental budgeting* v kombinaci s rozpočtováním s nulovouází (*zero based budgeting*), došlo k dalšímu kvalitativnímu posunu při sestavování návrhu rozpočtu. Avšak i v této etapě ještě nebylo dosaženo plnohodnotných systémových výstupů, a to zejména z důvodu nesystémových zásahů do procesu plánování a řízení zdrojů ve finální etapě tvorby rozpočtu a jeho rozpisu, kdy byla provedena plošná restriktivní úprava alokovaných finančních zdrojů jednotlivých programových prvků, přičemž při úpravě nebylo bráno na zřetel kritérium priority.

Přesto je jednoznačným kladem, že i přes uvedené souvislosti se podařilo sestavit **návrh rozpočtu podle programové struktury** a v této podobě jej předložit Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR.

Vážným vnějším problémem je, že rozpočtová pravidla neodpovídají současným potřebám transformované ekonomiky a vývojovému trendu možného integrování České republiky do Evropské unie a začlenění ČR do NATO. Neexistuje systémový rámec, který by byl kompatibilní se stavem příznacným pro země EU a státy NATO. (Např. v USA je fiskální systém pevně zakotven v ústavě.)

Obecně lze říci, že vedle politických „nesrovnalostí“ existují i „technologické“ nedokonalosti soudobých rozpočtových pravidel. Je žádoucí jejich změna v níže uvedených souvislostech.

B) Charakteristika cílového stavu, náměty na změny rozpočtových pravidel podle jednotlivých oblastí

Poznámka: Soustřeďuje se prioritně na ty otázky, které se z pohledu rezortu MO jeví jako nejožehavější. Zároveň zohledňuje zkušenosti jak efektivně realizovat veřejné výdaje s cílem jejich optimální alokace ve vztahu k celospolečenským prioritám a uvažovanému začlenění do EU a států NATO. V každém případě je přezrálá doba změny soudobého stavu.

a) alokační funkce rozpočtu

Soudobá rozpočtová pravidla nevychází z potřeb fiskální funkce (je dána alokační, distribuční, stabilizační a koordinační funkcí). Neexistuje způsob, který by reguloval optimální alokaci veřejných výdajů (tj. není optimálně zabezpečena alokační funkce rozpočtu). Není naplněn požadavek optimálního alokování veřejných výdajů ve vztahu k veřejným výdajům jako prioritám.

Návrh znění nového rozpočtového pravidla vyplývajícího z potřeb naplnění alokační funkce rozpočtu:

Návrh rámcových pravidel:

- ▲ Rozpočet je sestavován na základě parlamentní diskuse Parlamentu ČR a z ní projednaných, stanovených a schválených priorit.
- ▲ Veřejné výdaje jsou členěny do jednotlivých kapitol státního rozpočtu na základě předchozího jednání v Parlamentu ČR a z něho vyplývajících preferencí jednotlivých rezortů.

b) distribuční funkce rozpočtu

V současné době není naplněn požadavek distribuční funkce veřejných výdajů v důsledku neexistence mechanismu, který by systémově (!) zaručoval efektivní použití zdrojů při dané alokaci zdrojů a zároveň určoval jejich spotřebitelskou preferenci.

Návrh rámcových pravidel:

- ▲ V každém rezortu, v němž se uskutečňují veřejné výdaje, musí fungovat optimalizovaný systém alokování a distribuování veřejných výdajů, který umožňuje měřit efektivní využívání veřejných výdajů v daném rezortu.

Poznámka: Jedním z možných druhů uvedených optimalizovaných systémů veřejných výdajů je v AČR zaváděný SPPR.

- ▲ Uvnitř každého rezortu, v němž jsou uskutečňovány veřejné výdaje, se alokace a distribuce zdrojů děje na základě preference rezortních výdajů. Preferenční pravidlo může znít následně: O velikosti výdajů se rozhoduje na základě preferencí druhu výdajů. Bere se na zřetel účel výdaje, jeho příspěvek k plnění rezortního cíle a relace náklady/užitek.
- ▲ Plošná úprava (restrikce) rozpočtu je považována za protisystémový zásah. V rámci rezortu je ji možné uskutečnit jen na základě předchozího projednání ve výběrech Parlamentu ČR.

c) *stabilizační funkce*

V současném systému rozpočtových pravidel není naplňován požadavek stabilizační funkce. Lze ji realizovat měnovými nástroji a fiskálními nástroji (poptávkou - viz např. pravidla k problému investování).

Návrh rámcových pravidel:

- ▲ Státní rozpočet je sestavován s ohledem na ovlivňování makroekonomického výkonu ekonomiky České republiky. K tomu jsou používány patřičné měnové a fiskální nástroje.

d) *identifikace soudobé struktury veřejných výdajů*

Struktura výdajů a jejich toky jsou neprůhledné a z hlediska celé kapitoly státního rozpočtu ČR systémově nejednotné.

Návrh rámcových pravidel:

- ▲ Ze strukturálního a funkčního hlediska jsou veřejné výdaje realizovány soustavou fiskálních institucí. Výdaje se člení podle svých funkcí.

Poznámka: Např. v USA je použito toto členění:

funkce:

- | | |
|----------------------|-------------------------|
| ◆ obrana, | ◆ bydlení, |
| ◆ úroky, | ◆ sociální zabezpečení, |
| ◆ obyvatelstvo, | ◆ doprava, |
| ◆ vzdělání, | ◆ přírodní zdroje, |
| ◆ sociální programy, | ◆ policie, |
| ◆ zdravotnictví, | ◆ ostatní. |

Pramen:

Musgrave, R. A. - Musgrave, P. B.:
Veřejné finance, s. 21.

- ▲ Výdaje jsou dále členěny podle úrovně pro každou funkci.

e) *identifikace realizace rozpočtových programů*

Soudobá rozpočtová pravidla nedostatečně systémově definují způsob realizace programových výdajů.

Návrh rámcových pravidel:

- ▲ Programy jsou projednávány a schvalovány v Parlamentu ČR. Návrhy jsou k projednávání předkládány zásadně variantně a jsou ohodnoceny z hlediska relace náklady/užitek.
- ▲ Předpokládané výdaje na programy jsou kalkulovány pro celou dobu programu po jednotlivých letech a takto jsou projednávány a schvalovány Parlamentem ČR.
- ▲ Realizace programů zůstává po celou dobu pod dohledem Rozpočtového výboru a (v případě AČR Výboru pro obranu a bezpečnost) Parlamentu ČR.
- ▲ Exekutiva je povinna realizovat každý Parlamentem ČR schválený program.

Návrh základního pravidla na audit

Pro účetní a kontrolní funkci rozpočtu je ustavena nezávislá agentura, která stojí mimo exekutivu a je odpovědná Parlamentu ČR.

Poznámka: Např. v USA tuto funkci zabezpečuje Úřad pro účetnictví, který stojí mimo výkonné složky a je odpovědný přímo Kongresu.

Změna rozpočtových pravidel předpokládá:

- Systémovou změnu alokování veřejných výdajů založenou na optimalizované alokaci zdrojů vzhledem k cílům, resp. účelům, kvůli nimž se výdaje provádějí. (Formou systému může být např. SPPR.)
- Výdaje musí být členěny tak, aby ve všech rezortech, v nichž se uskutečňují veřejné výdaje, byly k dispozici informace o alokaci ve členění:
 - a) podle rozpočtových uskupení,
 - b) podle programů (programové struktury),
 - c) podle organizační struktury.

Ve stejném trojrozměrném prostoru by měl být schválený návrh rozpočtu kontrolován, tzn., že v takovéto formě by mělo být vedeno i účetnictví.

* * *

Na uvedené souvislosti by měl vrcholový management rezortu obrany České republiky naléhavě upozornit patřičné mimorezortní složky. Obdobná iniciace s cílem vytváření systémové kompatibility se státy NATO by měla být z úrovně rezortu MO provedena i v ostatních oblastech.