

Systém financování Kanadských ozbrojených sil

Uplynulých několik let znamená významný mezník v historii ministerstva národní obrany a Kanadských ozbrojených sil (CAF – Canadian Armed Forces). Vzhledem k zásadní změně mezinárodního politického klimatu a potřebě zohlednit význačné domácí hospodářské aspekty spustil předseda kanadské vlády v listopadu 1993 proces komplexního přehodnocování kanadské obranné politiky. V únoru 1994 zahájila svoji činnost zvláštní společná skupina horní a dolní komory parlamentu, jejímž úkolem bylo shromažďovat informace o názorech odborníků na obranu, zastánců odzbrojení, zástupců nevládních organizací i o mínění široké veřejnosti, zjišťovat stanoviska aliančních partnerů (v rámci NORAD, NATO i zahraničních mírových a humanitárních operací). Hlavní rysy nové obranné politiky byly nastíněny v Bílé knize obrany z roku 1994.

Obranná politika musí odpovídat nejen nejisté a nestabilní mezinárodní situaci, ale rovněž náročným podmínkám uvnitř země. Při tvorbě nové obranné politiky vláda neustále kladla důraz na významné vnitrostátní aspekty mající silný vliv na stav obrany, zejména pak na aktuální fiskální situaci. Politická, sociální a ekonomická revize vládního programu je zaměřena na uchování hodnot, jejichž prostřednictvím Kanada patří mezi čelní země světa.

V polovině 90. let však začala být prosperita kanadského hospodářství ohrožována permanentním nárůstem zadlužení veřejného sektoru. Akumulované zadlužení federální a provinčních vlád se pohyboval v průměru okolo 750 miliard kanadských dolarů (CAD); oblužné platby vydané na roční dluh federální vlády činily pouze v letech 1994-95 částku přesahující 44 miliard CAD – více než rozpočtový deficit 39,7 miliard CAD – a tedy zhruba 27 % celkového federálního rozpočtu.

Taková situace limitovala působení vlády a omezovala její schopnost zajišťovat základní veřejné služby. Aby tuto situaci vyřešila a odvrátila krizi kanadského hospodářství, snížila vláda drasticky své výdaje. V průběhu několika let vedla kontrola federálního deficitu k výrazným škrtům ve všech sférách rozpočtových výdajů, včetně obrany. Podle rozpočtového plánu z roku 1994 měly reálné výdaje v roce 2000 na obranu dosáhnout pouhých 60 % výdajů předpokládaných v Bílé knize obrany z roku 1987.

V podmínkách fiskální restrikce musí vláda pokračovat v omezování veškerých výdajů, včetně výdajů vyčleněných na obranu. Zpráva zvláštního společného výboru parlamentu revidující kanadskou obrannou politiku vzala v potaz tuto zásadní skutečnost. Doporučovala zachovat období relativně stabilního financování, ovšem na nižších úrovních než bylo stanoveno v rozpočtu pro rok 1994. I když ministerstvo národní obrany i Kanadské ozbrojené síly již v tomto období významnou měrou přispěly ke snížení deficitu, vláda byla přesvědčena, že další škrtů jsou nejen nutné, ale i možné.

Ministerstvo národní obrany a ozbrojené síly absorbovaly tyto redukce různými způsoby. Byly zrevidovány kanadské obranné závazky, sníženy počty osob, ztenčeny rozpočty na údržbu a provoz, zredukována obranná infrastruktura a investiční programy zrušeny nebo odloženy. **Ministerstvo a jeho složky musely přeprocovat obranné projekty a začít pracovat efektivněji, aby byly splněny úkoly vyplývající z obranné strategie.**

I když jsou fiskální aspekty klíčovými faktory při formulování odpovídající a realistické obranné politiky, musí být rovněž zohledněna celá řada dalších domácích faktorů. Veřejnost od vlády vyžadovala vytvoření průhledné a adresné finanční, hospodářské a sociální agendy, od níž očekávala efektivní nakládání s prostředky získanými od daňových poplatníků. Musela-li odvětví privátního hospodářství v důsledku hospodářské situace prodělat razantní restrukturalizaci, měla by vláda učinit totéž. Veřejnost chtěla účelně a hospodárně fungující státní sektor, v důležitých otázkách otevřený diskuzi.

V tomto novém prostředí bylo bezpodmínečně nutné vytvořit nový systém alokování zdrojů na obranu a nový systém řízení obranných výdajů.

▲ Alokační zdroje na obranu

Strategické plánování v rezortu Ministerstva národní obrany Kanady probíhá v horizontu patnácti let se zvláštním důrazem na nejbližších pět let prostřednictvím úkolových plánů a směrnic obranného plánování. Existuje tu úzká vazba na pokyny a požadavky federální vlády.

Stěžejními prvky ve financování obrany je zachování udržitelnosti a optimálnosti výdajů (a tím i zajištění dlouhodobé stability financování) a tím umožnit reálnost předpokladu nulového růstu výdajů (s čímž souvisí problém kompenzace inflace).

Třemi hlavními proměnnými při konstrukci nové podoby ozbrojených sil jsou: lidské zdroje (počty, druh, pracovní zařazení), technika (počty, druh, způsob dislokace, operativnost) a zabezpečení (množství). Z toho vychází i členění míst určení výdajů obranného rozpočtu:

☐ Lidé

- Mzdy a platy
- Zabezpečení

☐ Objekty a zařízení

- Nové/nahrazení
- Údržba a zabezpečení

☐ Technika

- Nová
- Prodloužení životnosti
- Provoz a údržba

☐ Ostatní

Alokace finančních prostředků:

☐ Dávky ze zákona

- předepsány tabulkami počtů a závaznými pravidly

☐ Personál (vojenský a civilní)

- schválené počty osob (vojenských a civilních)
- schéma kalkulace platů
- ekonomický model inflace

☐ Provoz a údržba

- základ financování státních zakázek, velitelství a skupin
- adjustace, opakování nebo neopakování
- ekonomický model inflace

☐ Granty a kontribuce

- dle požadavků, v souladu s dohodami a závazky

☐ Investice

- základní alokační uspořádání při fixní procentuální hodnotě financování nevycházejícího z nařízení, následované efektivně reziduálním rozhodováním

Strategické finanční plánování

Klíčovým v této problematice je proces řízení zdrojů, sestávající z:

- ☐ **plánování** (směřuje ke splnění provozních plánů a cílů; je třeba znát a zohlednit omezení vyplývající z dostupnosti zdrojů),
- ☐ **řízení** (jde o přijímání včasných a správných rozhodnutí; v tomto procesu je nezbytné zajistit uvážlivost a bezúhonnost),
- ☐ **vykazování** (stěžejní je včasnost a přesnost).

Strategické finanční plánování probíhá ve vztahu k procesu plánování zdrojů ministerstva (politika, směrnice obranného plánování, rozhodovací systém). V dnešním světě musí být všechny tyto komponenty finančního plánování ve vazbě na dostupné zdroje. Strategické finanční plánování se tedy v rezortu ministerstva národní obrany jako neustále se opakující proces skládá z:

- ☐ **prognózy dostupných zdrojů,**
- ☐ **norem předpokladů finančního plánování a**
- ☐ **přispívání k vytvoření optimální směrnice obranného plánování v rámci dostupných zdrojů.**

Jinými slovy, strategické finanční plánování představuje definování možného. A existuje-li jednou možnost, lze předpokládat, že plánovaných výsledků bude spolehlivě dosaženo. Celý proces je založen na předcházejících zkušenostech. Strategické plánování představuje nezbytné vodítko chodu rezortu, které by mělo být natolik flexibilní, aby bez závažnějších problémů absorbovalo možné změny v předpokládaném vývoji (**obr. 1**).

Přijímání rozhodnutí, a tedy i řízení výdajů probíhá ve třech úrovních:

- ☐ **centrální** (důležité investiční celky, dotace a kontribuce a stavební projekty) – **21 %**,
- ☐ **lokální** (provoz a údržba, platy civilních zaměstnanců a záloh, stavební projekty, drobné investice) – **28% a**
- ☐ **sdílené** (platy vojenského personálu, údržba a opravy techniky, výzkum a vývoj) – **51 %**.

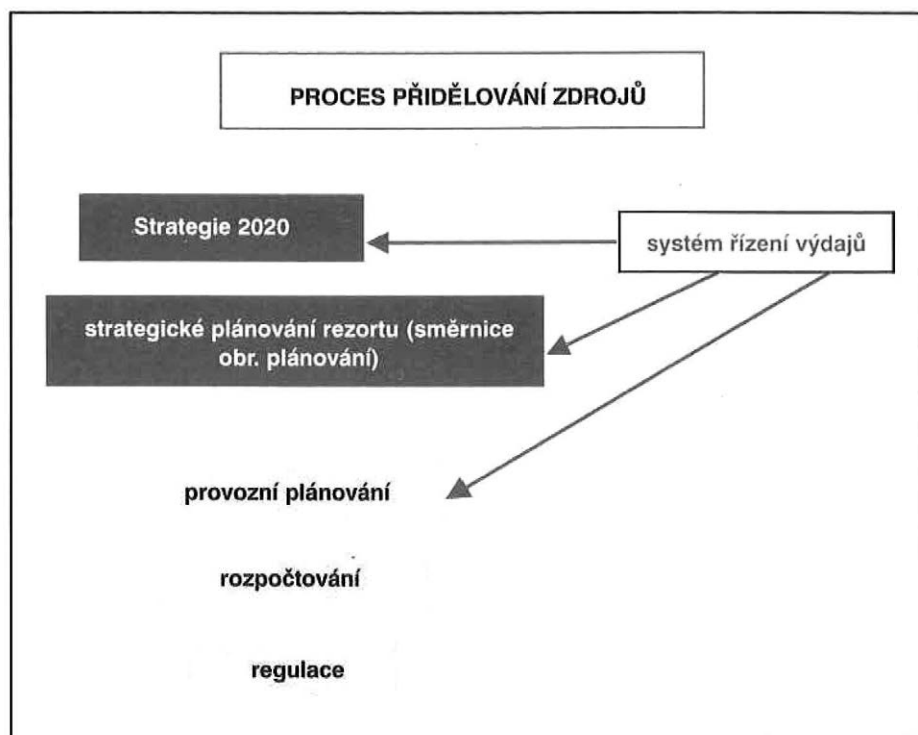
Nový systém strategického řízení se skládá ze systému plánování a racionalizovaného systému řízení zdrojů. Systém plánování zahrnuje směrnici obranného plánování a provozní plán. Směrnice obranného plánování představuje dokument dlouhodobého výhledu s horizontem pěti let, definuje potřebné kapacity, komplexně a podrobně rozpracovává úroveň plánování zdrojů. Provozní plán nepředstavuje pouhé vznesení požadavků na finanční prostředky. Obsahuje schválené zásady financování pro daný rozpočtový rok. Představuje základní aktualizaci směrnice obranného plánování.

Racionalizovaný systém řízení zdrojů je založen na dodavatelském přístupu s minimalizovanými ústředními rezervami. Břemenem je namísto „centra“ zatěžován „uživatel“. Důraz je více položen na řízení hotovosti a rozšíření provozních rozpočtů.

▲ Nástroje strategického plánování

Mezi nástroje strategického plánování se řadí především činitelé nákladů, cenové indexy a informační systémy.

Činitelé nákladů: V problematice nákladů vystupují do popředí otázky „Jaké budou náklady?“ a „Jaké bychom chtěli mít náklady?“ a problémy relevance nákladů (kde je rozhodnutí přijímáno a realizováno, kde náklady vznikají, kde se dosahuje úspor, kde jsou vnímány rozpočtové implikace).



Obr. 1

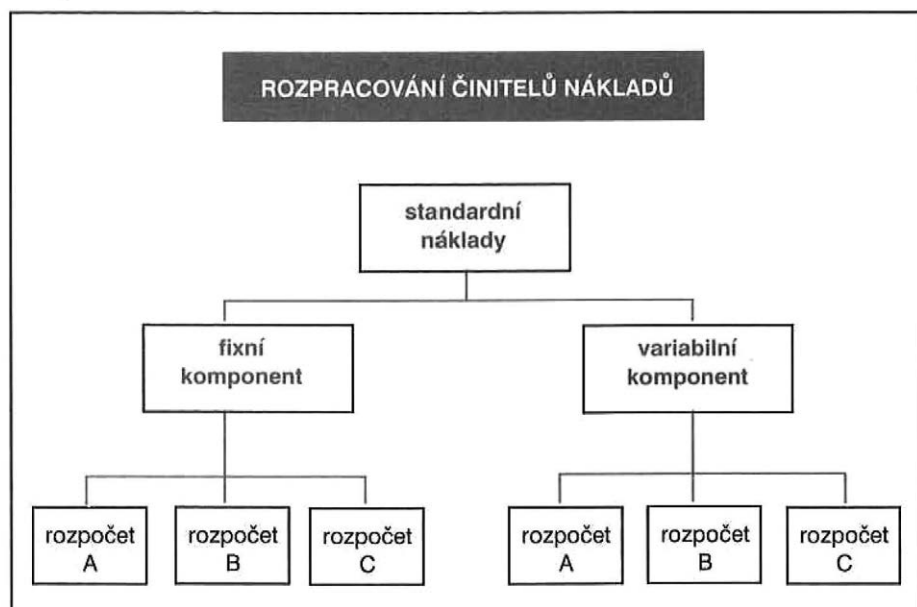
Důležité je rovněž určit, o jaký druh nákladů jde, zda jde například o úplné nebo celkové náklady, přírůstkové náklady, rozpočtované/nerozpočtované, provozní náklady, fixní/variabilní, opakované/neopakované (obr. 2).

Při strategické kalkulaci nákladů je nezbytná součinnost technických odborníků a dodavatelů, aby bylo možno správně definovat vstupy nezbytné pro splnění stanoveného požadavku. Dále je nezbytné sledovat faktory, jako mimořádné změny cenové úrovně (např. ropných produktů), způsob alokace prostředků uvnitř systému, dopady na zahraniční obchod (např. na dodávky zboží v rámci vojenské a hospodářské pomoci).

Je třeba mít na paměti, že **analýza nákladů tvoří nedílnou součást rozhodovacího procesu**, avšak ani sebelepší analýza nákladů nemůže zvrátit nepříznivý vývoj situace nebo nahradit nedostatečné plánování. Vždy je třeba udržovat realistický pohled v očekáváních budoucího vývoje a zachovávat si tvůrčí přístup.

Cenové indexy: Obranné komodity vykazují odlišné chování než je běžné v jiných sférách národního hospodářství. To je způsobeno existencí nedokonalého trhu a specifičností komoditních celků ve sféře obrany. **Oblast obrany například vykazuje specifickou míru inflace.** Pro ilustraci v roce 1998 činil cenový nárůst reprezentativního koše zboží strojů a zařízení 6,5 % (ve sféře obrany 16,5 %), stavebních prací 10,0 % (ve sféře obrany 4,2 %) a potravin a oblečení 20,0 % (ve sféře obrany 0,8 %).

Nedokonalosti na trhu s výrobky určenými pro obranu, a tím znemožnění využití výhod konkurenčních cen, jsou dány především omezeným počtem dodavatelů a existencí řízených akvizicí.



Obr. 2

Informační systémy sledují oblasti personálu, provozu, zabezpečení i akvizicí. Představují výraznou podporu subjektům přijímajícím rozhodnutí a výraznou měrou napomáhají při výkaznictví pro potřeby centra.

Při řízení zdrojů se začínají využívat – pro oblast obrany nové – způsoby financování. Jedná se především o různé druhy pronájmů (leasingů), půjček z centra, uzavírání partnerských smluv s průmyslovými subjekty a monetizace aktiv.

Systém řízení výdajů kanadskou vládou

Proti starému systému založenému na odhadech předkládaných parlamentu a na několikaletých operačních plánech předkládaných finanční radě je nový systém řízení výdajů založen na čtyřech základních dokumentech:

1. Aktualizaci referenční úrovně – předkládané každý podzim finanční radě.
2. Plánech a prioritách - na jaře předkládaných parlamentu.
3. Provozním plánu – předkládaným finanční radě na jaře.
4. Zprávě o plnění plánu – předkládaná parlamentu na podzim.

Z časového hlediska jsou rozlišovány tři úrovně:

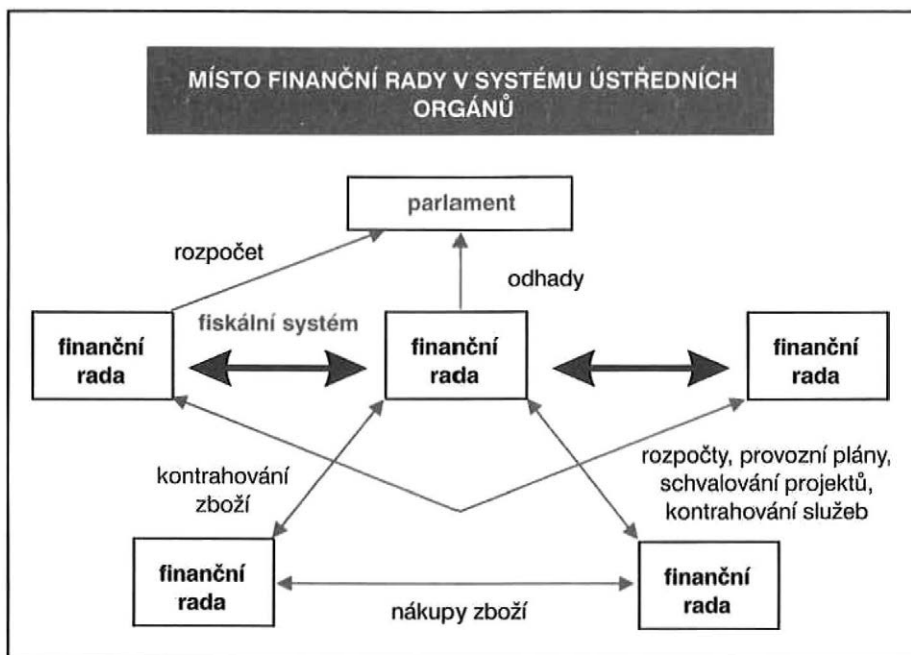
- Referenční úrovně - pokrývají běžný (odhadovaný) rok a další 2 roky (provozního plánu)
- Plánovací úrovně – horizont 4 a 5 let (zachyceny prognózy)

Jarní plánování ústí v červnovou revizi priorit vlády. Dává jednotlivým ministerstvům dostatek času přenést do svých plánů přesuny v rozpočtu a uspořádává plány pro parlament a provozní plán pro finanční radu. Obsahuje také souhrny výsledných plnění pro zprávu prezidenta.

Provozní plán v hlavních rysech vytyčuje cíle a priority, označuje klíčové problémy, úkoly a rizika. Skýtá nástin strategií snižování rizik, včetně klíčových strategických investic. Identifikuje rovněž problémy, při jejichž řešení je nezbytná partnerská spolupráce jednotlivých ministerstev a jiných ústředních orgánů.

Podzimní zpráva o plnění plánu je cennou pomůckou při rozhodování vlády o rozpočtu, neboť poskytuje informace o plnění plánu se šestiměsíčním předstihem. navazuje na zprávu prezidenta. Zvláštní výbor pak rozpracovává závěry této zprávy jako východiska pro souběžně probíhající diskusi o rozpočtu.

V parlamentu v této oblasti pracují výbor pro veřejné účty a výbor národní obrany a záležitostí veteránů, na vládní úrovni pak ústřední orgány ministerstvo financí, finanční rada a úřad státní rady. **Úřad státní rady** řídí agendu kabinetu a vládních komisí. **Finanční rada** provádí plánování zdrojů a řízení výdajů, včetně řízení lidských zdrojů a kontrolní činnosti (**obr. 3**). **Ministerstvo financí** provádí hospodářskou a fiskální politiku, řídí fiskální systém. Do jeho působnosti spadá i mezinárodní obchod a finance, daňový systém, řízení půjček a dluhů a kontrola hospodářského rozvoje.



Obr. 3

Potřeba transformace systému financování obrany vycházela z celkové fiskální situace Kanady, kdy v letech 1993-94 federální deficit dosáhl 6 % hrubého národního produktu a v letech 1994-95 celkové zadlužení vlády překročilo výši hrubého národního produktu. Této situaci odpovídala restriktivní opatření fiskální politiky (vyrovnaný rozpočet v letech 1996-97 a předpoklad rozpočtového přebytku v letech 1997-98 3,5 miliardy CAD a v letech 1998-99 2,9 miliardy CAD). I opatrné hospodářské a fiskální prognózy předpokládají nárůst přebytků ve střednědobém horizontu až do výše 30 miliard CAD v letech 2004-05. **Takováto politika umožňuje snižovat daňové zatížení, splácení dluhu, zvyšovat transfery určené do zdravotnictví, školství a sociální péče.**

V letech 1999-2000 se odhaduje výše výdajů na obranu vzhledem k celkovým vládním výdajům v jednotlivých výdajových sférách:

- ☐ **Stavební práce a/nebo nákupy půdy, staveb – 16 %,**
- ☐ **Konstrukce a/nebo nákupy strojů a zařízení – 60 %,**
- ☐ **Provozní a kapitálové výdaje (nezahrnuté položky splácení dluhu a transferových plateb) – 28,5 %.**

Odhadovaný podíl celkových výdajů na obranu na celkových vládních výdajích pak v tomto období činí 6,6 % (zhruba 1,1 % předpokládaného HDP).

Ve sféře obrany v poslední době vznikla řada paradoxních situací, kdy občané cítí pouze malé (nebo vůbec žádné) ohrožení vlastní bezpečnosti, přitom se však hrozba pouze změnila, nezanikla. Politici vidí v obraně vhodný terč pro snižování vládních výdajů – obranné výdaje se výrazně snížily. S politiky jsou v tomto ohledu zajedno ústřední instituce a ministerstva (samozřejmě s výjimkou ministerstva národní obrany), neboť v popředí jejich zájmu stojí mnoho „neobránných“ priorit. Veřejnost dále vyžaduje poskytování vládních služeb pouze v nezbytném nutném rozsahu – tento požadavek se samozřejmě vztahuje i na oblast obrany.

Obrana představuje aktivitu s působností v rámci celé federace, jejíž rozpočet je největší mezi rozpočty, jejichž výše není stanovena zákonem. Existuje pouze jedno pravidlo pro navyšování obranného rozpočtu, a to kompenzace inflace v rámci výdajů na obranu.

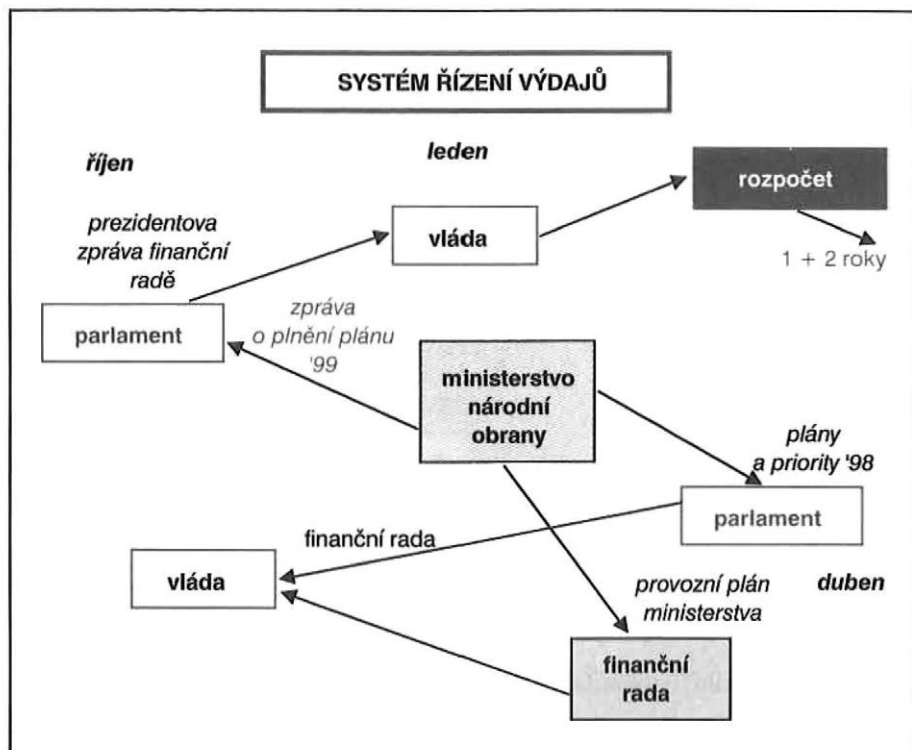
Snižování obranného rozpočtu v letech 1989-1999 mělo výrazné dopady na počty a strukturu ozbrojených sil. Bylo zrušeno více než třicet základů, služeben a jednotek. Z Evropy byly staženy bojové jednotky. Počty vojenského personálu se snížily o 31 % a civilního pak o 46 %. Platy byly v rámci celého rezortu zmrazeny na šest let. Vševojsková velitelství zredukovala počty svých osazenstev o 50 % a náklady na zabezpečení se snížily nejméně o 15 %. Výdaje na výzkum a vývoj dosáhly necelých 75 % jejich výchozí výše. V rozpočtech na roky 1994, 95 a 96 se rovněž výrazně snížily výdaje na nákup nové techniky.

Na jednoho obyvatele vykazují obranné výdaje výše 313 CAD. Rozpočtová omezení vyústila v redukce ve všech hlavních oblastech. Kritickým problémem se stává zachovatelnost a udržitelnost programů.

▲ **Systém řízení výdajů**

V polovině března se zpracovává **výkaz plánů a priorit**, který zahrnuje – stejně jako rozpočet – tři roky (odhadovaný rok plus další dva roky). Je připravován pro potřeby

vlády při jejím červnovém posuzování priorit. Přizpůsobení ministerstva dostupným zdrojům vyjadřuje provozní plán ministerstva, předkládaný vždy koncem dubna k posouzení finanční radě. Obsah tohoto dokumentu spadá do třídy utajovaných skutečností a není tedy dostupný veřejnosti. Pokrývá stejné časové období jako výkaz plánů a priorit ministerstva plus jeden nebo dva další roky (obr. 4).

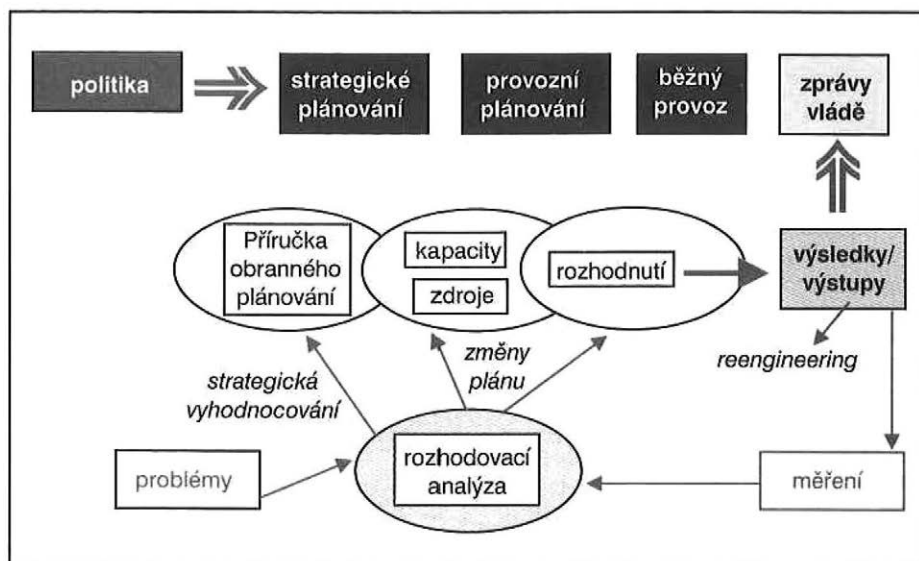


Obr. 4

Zpráva o výsledcích plnění plánu je vypracovávána každoročně na podzim a mapuje výsledky a průběh uskutečňování plánovaných aktivit. Je předkládána k projednání v parlamentu, kde představuje jeden z výchozích bodů příprav rozpočtu, jež probíhají na podzim, a ústí do federálního rozpočtu sestavovaného na jaře. Účelem tohoto dokumentu je poskytnout parlamentu a všem občanům analýzu hodnot vytvořených ministerstvem národní obrany a ozbrojenými silami za peníze daňových poplatníků.

Rozpracováním Bílé knihy na strategické úrovni vzniká **směrnice plánování obrany**. Ta vyjadřuje vztah mezi politikou a únosností. Napomáhá orientovat se v problematice úkolů, vizí a strategických cílů, zdrojů a očekávání budoucího vývoje. Na základě národních zájmů a cílů se definuje obranná politika, jež představuje východisko pro vyhodnocování možných rizik a ohrožení, analýzu existujících i budoucích sil a vytváření plánů.

Směrnice obranného plánování stanovuje vize a úkoly ministerstva národní obrany a ozbrojených sil, naznačuje strategickou orientaci v oblastech, jako jsou investice, lidské zdroje a provoz. Udává rovněž požadavky na kapacity nezbytné pro plnění zadaných úkolů. S výhledem pětiletého časového horizontu specifikuje zdroje na obranu (lidi a finance). V neposlední řadě poskytuje také informace o měření výkonu (obr. 5).



Obr. 5

▲ Systém plánování, vykazování a odpovědnosti

Úkolem systému plánování, vykazování a odpovědnosti je bránit Kanadu a podporováním mezinárodní bezpečnosti chránit zájmy a hodnoty Kanadčanů. Tento systém umožňuje Kanadě disponovat multifunkčními, bojeschopnými a globálně nasaditelnými vzdušnými, pozemními i námořními silami, schopnými přizpůsobit se zadanému úkolu, které jsou schopny rychle reagovat na vznik krizí doma i v zahraničí, a které je možno nasadit v rámci společných nebo smíšených operací tak, aby byly splněny vládou vytyčené obranné cíle. Zároveň tento program vládě poskytuje strategické informace o branně-bezpečnostní situaci.

* * *

Obrana státu je důležitým hospodářským problémem země. Z toho vyplývá, že efektivní řízení zdrojů vyčleněných na obranu je prvořadým úkolem obranné politiky. To vyžaduje jasné vazby ministerstva národní obrany na ostatní priority a úkoly vlády. Stěžejní roli v této problematice sehraává měření výkonu.

(Přeložil a upravil: pplk. Ing. Roman Horák, CSc., npor. Ing. Vladan Holzner)