

Autor článku jako dlouholetý pracovník v ekonomické sféře MO byl bezprostředně u zrodu zavádění systému plánování, programování a rozpočtování (SPPR), jeho vývoje, problémů. Je i autorem podnětů k zavádění tzv. výkonového rozpočtování. Příspěvek je reakcí na článek ing. Pernici „AČR: Rozpočtová improvizace?“, zveřejněném ve VR 4/2004. Autor nesouhlasí s některými dedukcemi a závěry ing. Pernici, které mohou čtenáře vést k celkovému dojmu, že vrcholoví pracovníci MO v dané oblasti setrvávají na „špatném finančním plánování“, aniž by vzali v úvahu jeho vývoj v praxi. Poukázáním na nesprávné závěry ing. Pernici chce autor přesvědčit čtenáře, že systém plánování jako takový je v rezortu založen na správných zásadách, avšak realizace sebelepších myšlenek je cestou často zdlouhavou, a zejména závisící na zvyšování ekonomického povědomí realizátorů, kterých je v decentralizovaném systému velmi mnoho.

Vzhledem k tomu, že finanční zdroje státního rozpočtu jsou nesporně nezpochybnitelnou prioritou pro každý rezort, považují hospodaření s nimi za příliš vážnou záležitost, která zasluhuje publicitu naprosto transparentní a srozumitelnou široké veřejnosti. Z tohoto důvodu nemohu nechat bez povšimnutí článek Bohuslava Pernici, který je podle mého názoru v některých pasážích zavádějící, s často velice odvážnými tvrzeními, bez znalosti příčin.

Již v úvaze o zavádění SPPR ing. Pernica vychází z dokumentů a literatury k systému v daném období sice aktuálními a tvořícími jeho teoretické základy, avšak od samého začátku nikdy nenaplněnými v praxi. Chápu, že ing. Pernica zřejmě neměl možnost „být při tom“, avšak teoretik by neměl odsoudit systém, uplatňovaný v podmínkách rezortu MO, bez hlubších znalostí příčin jeho vývoje. A ty je třeba hledat pouze v praktické aplikaci systému, nikoliv v literatuře publikované např. v letech 1993 a 1994.

SPPR uplatňovaný od roku 1995 byl zaváděn postupně, protože šlo o prvotní zavádění plánování v rezortu MO nejen z hlediska dlouhodobého, střednědobého a krátkodobého horizontu, ale zejména o uvádění finančních a věcných toků do souladu, což v předchozích etapách neexistovalo. Účastníci tohoto procesu ví, co problémů muselo být řešeno a co se nepodařilo realizovat. Přestože SPPR formálně „vyšuměl“, jeho hlavní zásady zůstaly zakořeněny ve všech dalších etapách plánování v rezortu MO. V další části se pokusím vyvrátit některé nesprávné dedukce, které se v závěru koncentrují do „vnitřního rozpočtového provizoria“ a „špatného finančního plánování“.

K analýze proporcionality čerpání rozpočtu

Základní chybu v analýze ing. Pernici vidím ve spojení důsledků nerovnoměrného čerpání rozpočtu v jednotlivých čtvrtletích fiskálního roku s hodnocením systému finančního plánování.

Autor vychází z premisy, že „všechny výdajové operace jsou v průběhu rozpočtového období rozloženy víceméně rovnoměrně, tj. do čtvrtletních a měsíčních period“. Avšak každý praktik ví, že určitá „sezónnost“ v oblasti věcně plánovaných úkolů, zabezpečovaných běžnými výdaji

je nastavena již v plánu činnosti rezortu M0. Čili jinými slovy, předpokládané čerpání výdajů rezortu M0 v oblasti běžných výdajů, podle autora rovnoměrné (tj. měsíčně 1/12 a čtvrtletně 25 % z celkového objemu rozpočtu), je naprosto nereálné. Dá se dokázat, že i v civilní sféře či u ostatních kapitol se neplánuje víceméně rovnoměrně a rezort M0 není tedy výjimkou. Příčiny jsou často objektivního rázu, k řešení některých subjektivních, tedy v možnostech řešení v rezortu obrany, se vrátím v závěru.

V rámci analýzy ing. Pernica abstrahuje od tzv. kapitálových (investičních) výdajů. Zřejmě si uvědomuje složitost problematiky, a zejména rozsah objektivních, ale i subjektivních příčin neproporcionálního čerpání výdajů.

Autor však zcela ignoruje skutečnost, že v rámci programového financování je zahrnuta **kategorie tzv. běžných výdajů souvisejících s kapitálovými**, které jsou spojeny se stejnými podmínkami čerpání jako u kapitálových. A že se nejedná o malé objemy, dokazují tato čísla:

- ❑ rok 2003 - 0,831 mld Kč,
- ❑ rok 2004 - 2,686 mld Kč,
- ❑ rok 2005 - 5,961 mld Kč.

Samozřejmě, že o tyto objemy očištěné běžné výdaje nemohou souhlasit s uváděným procentním čerpáním v jednotlivých čtvrtletích. Nerelevantnost statistiky ing. Pernici ve vztahu k jeho dedukci spočívající v tom, že čerpání úzce souvisí s nesprávným sestavováním rozpočtu, vynikne v blízké budoucnosti, protože trend zvyšování programového financování bude zejména v oblasti běžných výdajů.

K uváděnému východisku ing. Pernici, ke zkoumání proporcionality čerpání rozpočtu, cituji: „Dynamika plnění rozpočtu v průběhu rozpočtového období na straně výdajů, tj. **čerpání rozpočtu, odráží chování spotřebovávajícího systému...**“ poznamenávám, že v daných podmínkách rezortu M0 neplatí zcela. Mimochodem autor by neměl podceňovat čtenáře banálním vysvětlováním, že rozpočtové období se v České republice rovná roku kalendářnímu. Především si je třeba uvědomit, že celkové čerpání výdajů rozpočtu nevyjadřuje respektování aktuálního principu účetnictví, nemluvě o tom, že čerpání rozpočtu v průběhu jednotlivých čtvrtletích roku tuto definici nenaplní už vůbec.

Mohu to demonstrovat na příkladu (i autorem uváděného) vztahu čerpání výdajů na realizaci letových hodin v letectvu AČR v roce 2001. V návrhu rozpočtu na tento rok bylo plánováno na PHM celkově v rezortu M0 cca 880 mil. Kč, z čehož bylo pro létání předurčena cca polovina objemu. Přestože letectvo samozřejmě své úkoly plnilo, a to spotřebou PHM ze skladů, tak v důsledku vyjádření čerpání výdajů ve státním závěrečném účtu představovalo celkové čerpání výdajů na PHM v rezortu M0 pouze cca 111 mil. Kč. Z toho je doufám názorně vidět, že takto uváděná definice je za daných podmínek zavádějící.

Je možno souhlasit s ing. Pernicou, že „za neefektivní využití prostředků státního rozpočtu je třeba vždy považovat **tzv. násilné čerpání rozpočtu v závěru rozpočtového období**“. Zavádějící je však tvrzení, že jde „zpravidla o pouhé čerpání výdajového rozpočtového limitu běžných výdajů v závěru rozpočtového období, bez jakéhokoliv zřejmého vztahu k dříve přijatému plánu“. To je samozřejmě velice silné tvrzení, které nesdílím. Vždyť jinými slovy autor označil výdaje ve 4. čtvrtletí, až na výjimky, za „utrácení“ nepotřebných a neplánovaných nákupů či služeb, které nesouvisí s plánovanými úkoly. Vůbec nebere v úvahu, že poslední čtvrtletí bude vždy nejsilnějším objemem čerpání z celého roku a že z různých důvodů se jedná

o **posun realizace nesplněných požadavků** z předchozích čtvrtletí. Pokud by měl ing. Pernica pravdu, pak velitelé-rozpočtoví kompetenti se dopouští porušení celé řady ustanovení z rozpočtových pravidel, zejména pak porušení rozpočtové kázně se svými důsledky.

Tvrzení, že „**v rozpočtové kapitole existuje trvalé vnitřní rozpočtové provizorium**“ a že rozpočtové improvizování je důsledkem „nereálného prvního rozpisu rozpočtu“, je pro ing. Pernicu naprosto jasná dedukce. Může za to prý „administrativně dokonalý, leč nevhodně zvolený postup kalkulace potřeby rozpočtových prostředků pomocí tzv. kalkulačních listů“. Za základ negativního hodnocení kalkulačních listů potom bere tzv. „vyjádření pouze subjektivní potřeby nákladového střediska“.

Protože tyto výroky jsou naprosto zavádějící, musím, byť velice stručně a zjednodušeně, popsat průběh našeho rozpočtového procesu:

1. Jak jsem již uvedl, jednou ze zásad SPPR je kalkulace výdajů ve vazbě na věcné potřeby k plnění stanovených úkolů. Právě tato zásada navodila tolik vyžadované **propojení věcného a finančního plánování**, které dnes již nemůže nikdo zpochybnit, protože tvoří základní charakter zpracovávaného Střednědobého plánu činnosti a rozvoje rezortu M0 (SdP) na jednotlivé cykly. To samozřejmě na centrální úrovni vyvrací autorovo tvrzení, jak o trvalém improvizování rozpočtování, tak i „subjektivitě“ úkolů, protože na věcné plánování SdP se váže plánování finančních zdrojů.

2. Druhá zásada v rámci SPPR, která je pevně v systému zakotvena, je požadavek **decentralizace rozhodovací pravomoci** podle priorit úkolů až na konečného uživatele. To však neznamená, že si velitel ve svém kalkulačním listu vyjádří pouze své „subjektivní potřeby“, jak to uvádí ing. Pernica.

Velitel-rozpočtový kompetent má především za povinnost vyjádřit své potřeby pro ostatní mandatorní výdaje, které se odvíjejí od počtů osob a specializace činnosti útvaru a dále kalkuluje základní režii, tj. zabezpečení základního života, která je vesměs navozena finančními standardy kalkulačního listu. V této oblasti je „nežádoucí subjektivita“ snadno odhalitelná a moje zkušenosti ukazují, že ing. Pernicou uváděná tvorba „vaty“ je minimální.

Dále pak velitel-rozpočtový kompetent kalkuluje finanční nároky na jemu uložené věcné úkoly, tedy **kalkuluje výdaje na aktivity**. To znamená, že k věcně stanoveným činnostem-výstupům útvaru jsou přiřazeny finanční potřeby, které jsou kalkulovány zejména v souladu se stanovenými finančními normami a předpisy, při zohlednění specifických podmínek. V žádném případě však nemůže dojít, při dodržení kontrolního mechanismu, k „vyjádření subjektivních potřeb“.

Znovu opakuji, že systém kalkulace běžných výdajů kalkulovaných prostřednictvím kalkulačních listů je v pořádku a že případné nedostatky vznikají pouze při nekvalitní kontrole na všech úrovních.

3. Doposud nejslabším místem v návrhu rozpočtu je kvalita **kalkulace výdajů na výcvik**. Tento stav je způsoben v důsledku působení několika příčin:

❑ Základní příčinu vidím v nedokonalém systému **dekomponování věcně stanovených úkolů**, tedy v informačním toku shora dolů před obdobím, kdy je zpracováván kalkulační list. Velitel útvaru musí tyto informace pro decentralizované rozpočtování mít a nebo musí mít informaci o tom, že některý úkol vyšší priority je zabezpečen z centrální úrovně (jde většinou o průřezové úkoly celorezortního rozsahu, velká cvičení, mezinárodní aktivity apod.). Zde je ovšem další slabina, která se projevuje v dosud plně neuplatňované konkretizaci výdajů při tvorbě rozpočtu, tj. rozpočtování

centrálním plánovatelem, např. sekcemi M0, na nákladová střediska konečných uživatelů-realizátorů stanovených úkolů. V daném příkladě se zaměřují pojmy rozpočtování a financování, které je třeba důsledně odlišovat.

- ❑ **Nedostatky ve způsobu a kvalitě kvantifikace finančních zdrojů a jejich dekomponování na pokrytí stanovených úkolů** rovněž shora dolů. Východisko vidím v realizaci doposud pouze proklamovaných standardů jednotlivých typů výcviku odvozených z programů výcviku a nastavených normativů, které se musí stát základem stanovení výdajů na výcvik.
- ❑ **Nesprávné nastavení finančních zdrojů již ve Střednědobém plánu** má pak za následek nesprávné kalkulace v kalkulačním listu, což vede k překračování stanovených limitů na jednotlivé aktivity, protože velitelé uplatňují pouze limity, které jsou pro ně v SdP příznivější (tj. vyšší, na rozdíl od nižších finančních zdrojů, které nerespektují). Zásada rozpočtování „neplním-li nějaký úkol, musím vázat finanční prostředky“ se ještě do ekonomického povědomí nedostala.

4. Proces balancování rozpočtu je dosud ne plně zažitý prvek a souhlasím s ing. Pernicou, že v důsledku časového omezení se koná zpravidla pouze na centrální úrovni. Nelze však souhlasit s **tzv. paušálním či plošným krácením rozpočtových podpoložek (RPP)**, alespoň ne v posledních návrzích rozpočtu. Náš rozpočtový proces využívá zásad programového financování, pro které jsou neslučitelné alibistické plošné škrtky v rozpočtu v případech rozpočtové restrikce. Autor by si měl uvědomit, že **návrh rozpočtu na bázi kvantifikace aktivit není plánován s cílem plánovat jednotlivé RPP**, ale prostřednictvím finančních standardů zabezpečení běžného života a dále jednotlivých úkolů aktivit (včetně celorezortních) vyjádřit finanční ohodnocení výkonů, činností či výstupů rezortu M0. Balancování rozpočtu má zdůraznit prioritní zabezpečení úkolů nejvyšší důležitosti a případné redukce se mají týkat úkolů nejnižší priority, a tím i financí neohrožujících funkčnost rezortu M0. Záměrem však není balancování pouze v centru, ale posunutí na úroveň operačních velitelů. Ti by měli zajistit důkladnou vazbu finančních zdrojů s uloženými úkoly a zároveň provést komparaci zabezpečení úkolů jim podřízených útvarů. To ovšem podle mého názoru vyžaduje provádění rozborů technicko-ekonomického zaměření úkolů, které se podle mých zkušeností dosud důsledně neprovádí.

5. Jak jsem již naznačil, správnost nastoupené cesty v rozpočtování potvrzují nejen zahraniční zkušenosti s výkonnostním rozpočtováním, rozpočtováním podle cílů a dalšími metodami, ale i nové přístupy Ministerstva financí ČR k dané oblasti. Obecné principy SPPR v oblasti programování mají svou platnost i nadále, jde však zejména o správné nastavení aplikační formy na podmínky rezortu M0.

Při vědomí, že kvalita se nemůže projevit ihned při zavádění systému, ale až s přibývajícími zkušenostmi, zejména na nejnižších stupních velení, nemohu souhlasit se závěrem ing. Pernici, že „**systém financování**, který byl představován v první Vojenské strategii ČR **jako systém zvyšující efektivnost, vede naopak k jejímu snížení**“. V tom vidím velké zjednodušení, které je třeba resolutně odmítnout.

„**Zásadní důsledky pro efektivnost veřejných výdajů**“ z důvodu čerpání výdajů státního rozpočtu v posledním čtvrtletí vidí autor v „**zadlužování státu** v důsledku kumulace většiny běžných výdajů do jednoho čtvrtletí, zejména **na vrub neschopnosti MO ČR rozložit čerpání běžných výdajů** plynule v průběhu rozpočtového roku“.

Přestože si to nemyslím, soudím, že tato odvážná dedukce je spíše otázkou pro odborníky z Ministerstva financí ČR. Pro snížení objemu výdajů koncem roku však chci uvést některé teze mého pohledu, které by mohly při své realizaci eliminovat tzv. násilné čerpání koncem roku:

- a) Pro zvýšení čerpání v prvních třech čtvrtletí fiskálního roku (netvrdím však na rozdíl od ing. Pernici, že proporcionálnost jednotlivých měsíců, či čtvrtletí by měla být stejná), je možné **nastavit systém akvizice již s předstihem**, tzn. vytvořit metodiku plánování nákupů materiálu i služeb na základě **střednědobého smluvního zajištění**. Tím by se odstranily obvykle citované překážky k včasnému či spíše k zahájení akvizičního procesu s předstihem, při dodržení zákonem daných lhůt pro výběrové řízení a dalších aspektů akvizice.
- b) Když bude existovat toto střednědobé či dlouhodobé plánování **specifikovaných potřeb akvizice** (velitelé totiž musí umět specifikovat své potřeby i z hlediska potřeb akvizice), pak neobstojí poukazování velitelů či pracovníků akvizičního procesu, že dosud nebyl schválen rozpočet, že dosud nebyl realizován rozpis apod. Při bližším zkoumání současného stavu dlouhodobého smluvního zajištění běžných výdajů je pouze cca 1,5 mld Kč běžných výdajů (tedy mimo výdajů programového financování) zajištěno dlouhodobě. Přitom podle Akvizičního plánu centrálních dodávek (APCD) je v běžných výdajích v rozpočtu na rok 2005 cca 3,8 mld Kč. Pokud by se podařilo středně až dlouhodobě stabilizovat (nasmlouvat) cca 10 mld Kč běžných výdajů v plánu dodávek materiálu a služeb (podle odhadu komodit nákupů a služeb, které přicházejí v úvahu), tak by se to muselo projevit již v termínech vypsání výběrových řízení v podstatě s ročním předstihem (jako je to v rozpočtovém procesu) a to by znamenalo **možnost posunu financování do prvních dvou čtvrtletí rozpočtového roku**.
- c) Řešením stability dodavatelsko-odběratelských vztahů pak **nemůže vzniknout cenové „vydírání“** při dodávkách koncem roku, jak to uvádí ing. Pernica. Je to problém správně uzavřených smluvních vztahů.

Závěr

Článek ing. Pernici deklaruje snahu kritizovat některé principy i samotný systém současného rozpočtování a financování podle vlastního úhlu pohledu. Vzhledem k tomu, že nemohu souhlasit s některými dílčími závěry ani s celkovým dojmem, který tento článek vytváří, pokusil jsem se je vyvrátit a naopak velice stručně nastítnit reálný stav či správnou aplikaci navozeného systému.

Samozřejmě souhlasím s tím, že systém není dosud realizován v cílové podobě, avšak odmítám „s vaničkou vylít dítě“, protože ze zahraničních zkušeností vím, jak je dlouhé období pro zavádění určitého ekonomického systému do praxe. A pokud se chceme zabývat systémem jako takovým, tak musíme analyzovat příčiny neplnění jednotlivých kroků a fází rozpočtování a financování v celé šíři rozpočtu, tj. i v rámci výdajů programového financování, jejichž rozšíření, jak jsem již uvedl, je záměrem blízké budoucnosti všech kapitol státního rozpočtu. Samozřejmě, že analýza povede ke správným závěrům pouze za předpokladu komplexního pohledu na plánování a realizaci rozpočtových výdajů rezortu M0.

Kdyby v tomto smyslu postupoval ing. Pernica, nepoužil by nevhodný příklad nákupu licence softwaru, které – jak píše ve svém článku – si nákladové středisko plánuje raději

dvakrát či vícekrát, aby předešlo očekávané redukci. Přitom podle platných pravidel rozpočtového procesu rezortu MO si zmíněné nákladové středisko nemělo plánovat žádný nákup licence, protože mělo uplatnit své potřeby cestou programů informačních systémů v rámci programového financování.

Přestože článek je možno brát jako podnět k další polemice, myslím si, že pro současné diskutování o ekonomice jsou na pořadu daleko významnější témata, která stojí před managementem Ministerstva obrany. Zejména bych místo pouhé subjektivní kritiky uvítal sice subjektivní, ale přesto náměty, jak systém vylepšit. To znamená, že více než na formální stránku alokačních procesů je třeba se zaměřit na věcnou stránku, a tudíž na ekonomická hlediska **racionálního užití zdrojů**.

Zabývejme se větší transparentností a skutečnou efektivností alokace výdajů v souladu s preciznějším střednědobým a ročním věcným plánováním, zvyšujme ekonomické povědomí všech vedoucích pracovníků MO a AČR, bez kterého by zůstaly veškeré sebelepší systémy pouze na papíře. A co navíc, neužívejme často zprofanovaná slova o hospodárnosti a efektivnosti rozpočtových výdajů, pokud je v reálném prostředí rezortu MO neumíme definovat a změřit. A to jsou právě oblasti, které si výhledově a koncepčně zasluhují pozornost především.

Vojáci, občanští zaměstnanci,

šedesáté výročí ukončení druhé světové války vzpomínáme v klíčovém období realizace reformy ozbrojených sil České republiky. Od ledna 2005 je Armáda České republiky armádou profesionální. To klade zcela nové nároky a požadavky na všechny její příslušníky i na celý rezort Ministerstva obrany. Pokračovat v nastoupeném náročném trendu je nejen věcí odpovědnosti, odhodlání, odvahy, rozhodnosti a osobní cti každého vojáka a občanského zaměstnance, ale především základním předpokladem k naplnění oprávněných zájmů a splnění čestného závazku vůči občanům České republiky a našim spojencům. Pouze poctivou a obětavou každodenní prací lze vybudovat opravdu moderně vybavené a vycvičené ozbrojené síly plně integrované do Organizace Severoatlantické smlouvy, které budou schopné dostát všem současným i budoucím požadavkům a výzvám.

Naplníme tak rovněž odkaz těch, kteří právě před šedesáti lety končili svou slavnou bojovou cestu po boku spojeneckých armád a s mírem a svobodou přinášeli naději na lepší svět.

Jsem přesvědčen, že společným úsilím této stále aktuální výzvě čestně dostojíme.

*Z rozkazu ministra obrany Karel Kühnla
z 13. dubna 2005
k 60. výročí ukončení druhé světové války*