

Prof. PhDr. František Ochraňa, DrSc.

Cílově orientované rozpočtování – stav a perspektivy jeho uplatnění v rezortu Ministerstva obrany

1. Úvod

Tato studie vznikla v rámci výzkumné činnosti Institutu sociologických studií FSV Univerzity Karlovy a je výstupem z výzkumného záměru „Rozvoj české společnosti v Evropské unii – výzvy a rizika“, MSM 0021620841, řešeného FSV a FF UK Praha v letech 2005-2010).

Alokace zdrojů patří ke klíčovým problémům řízení zdrojů. Tento problém se stal předmětem reformních snah vrcholového managementu rezortu Ministerstva obrany již počátkem 90. let minulého století. První pokusy reformovat systém řízení zdrojů byly spojeny s úsilím o zavedení řízení rezortu Ministerstva obrany na základě metody *řízení podle cílů*. Jde o metodu, která je známa pod zkratkou MBO (management by objectives). K protagonistům těchto změn patřil tehdejší zástupce náměstka ministra obrany ČSFR pro strategické řízení PhDr. Jaroslav Janda, který počátkem 90. let minulého století inicioval zavádění této metody řízení do podmínek rezortu Ministerstva obrany. V té době byl zpracován dokument s názvem „Soustava cílů rozvoje Československé armády a vojenské části CO ČSFR do roku 2005“, na jehož základě byla na tehdejší ekonomickém úseku zpracována metodická pomůcka k aplikaci řízení podle cílů v podmínkách úseku ekonomického řízení (Ochraňa 2002). Autor této stati již v té době v přátelských diskuzích upozorňoval na riziko ztroskotání zaváděné metody, protože navrhovaný způsob řízení podle cílů nebyl přímo propojen se systémem řízení zdrojů. Tak se také stalo.

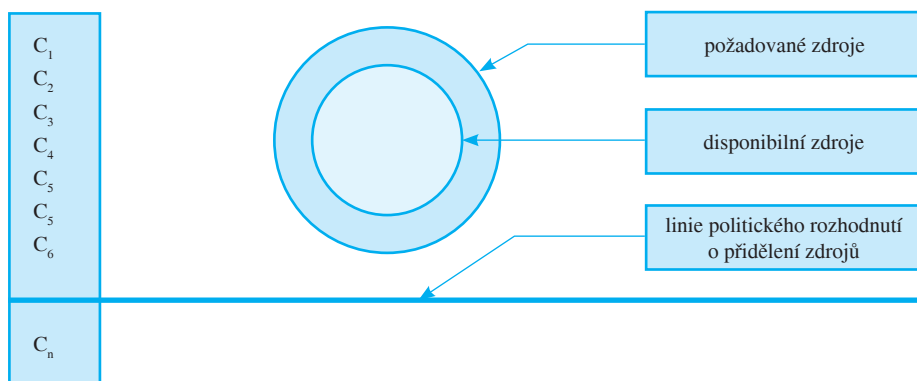
Pokus o zavedení metody řízení podle cílů byl vystřídán novým reformním počínem, a to tentokrát projektem nazvaným *systém plánování, programování a rozpočtování* (Ochraňa 2005). O jeho zavedení bylo rozhodnuto na červencovém kolegiu ministra obrany v roce 1993. Trvalo celých deset let, nežli byl tento systém v roce 2004 oficiálně zrušen rozkazem ministra obrany. Na stránkách časopisu Vojenské rozhledy byla publikována řada statí, které se k tomuto systému alokace zdrojů v rezortu Ministerstva obrany vyjadřovaly, a to ať již v průběhu úsilí o jeho realizaci, tak i v retrospektivním pohledu. Ze zmíněných názorů je možné například vzpomenout polemiku mezi B. Pernicou a J. Duškem, který byl od samého počátku zavádění systému plánování, programování a rozpočtování jedním z významných realizátorů ideje programového rozpočtování v rezortu Ministerstva obrany.

V současné době stojí rezort obrany před novou výzvou – zaváděním **cílově orientovaného rozpočtování**. Zvládne ji, nebo čeká cílově orientované rozpočtování obdobný osud jako tomu bylo u předchozích reformních snah o alokaci zdrojů? Aniz bych se považoval za kompetentní osobu k vyslovení kategorického soudu na uvedenou odpověď, pokusím se v kontextu uvedené otázky učinit několik poznámek k cílově orientovanému rozpočtování.

2. Východiska zavádění cílově orientovaného rozpočtování a jeho význam

Úvodem je vhodné zdůraznit podstatnou změnu v implementačních podmínkách cílově orientovaného rozpočtování ve srovnání s předchozími zmíněnými pokusy. Jestliže zmíněné pokusy o zavedení metody řízení podle cílů a systému plánování, programování a rozpočtování **byly iniciovány zevnitř rezortu Ministerstva obrany** (Janda a Kalousek), pak zavádění **cílově orientovaného rozpočtování** je **uloženo vnějšími** (mimo rezort Ministerstva obrany stanovenými) **nařízeními**. Klíčovým dokumentem, který ukládá správcům jednotlivých kapitol přejít na cílově orientované rozpočtování, je „Vyhláška č. 415 ze dne 20. listopadu 2008, kterou se stanoví rozsah a struktura podkladů pro vypracování střednědobého výhledu státního rozpočtu“, jejíž součástí je „Metodická pomůcka pro cílově orientované rozpočtování (COR)“. Výchozí manažerská pozice je tudíž podstatně jiná. V tomto případě je rezort Ministerstva obrany **postaven před úkol** realizovat cílově orientované rozpočtování. Co je podstatou cílově orientovaného rozpočtování?

Především je nutné zmínit, že pojem „cílově orientované rozpočtování“ se používá ve dvou základních významech. První pojetí je širší. V tomto případě označujeme pojmem „cílově orientované rozpočtování“ **systém** řízení zdrojů. Druhé pojetí je užší, kdy „cílově orientovaným rozpočtováním“ rozumíme rozpočtovou **metodu**. Nežli budeme podrobněji analyzovat zmíněný obsah a rozsah pojmů, vymezme podstatu cílově orientované rozpočtování. Podstatou cílově orientované rozpočtování je optimalizovaná alokace zdrojů. Každý rezort je – s ohledem na působnosti dané kompetenčním zákonem (zákon č. 2/1969 Sb., o působnostech ústředních orgánů státní správy ve znění pozdějších ustanovení) – poskytovatelem příslušných veřejných služeb, které jsou poskytovány s ohledem na identifikované veřejné potřeby. Cílově orientované rozpočtování je takovým systémem řízení zdrojů, který umožňuje transformovat identifikované veřejné potřeby do podoby cílů dané rezortu a tyto cíle rozpočtově krýt s ohledem na jejich priority a omezené zdroje. Podstatu problému ukazuje obrázek 1.



Legenda:

$C_1, C_2, C_3, C_4, C_5, C_6, \dots, C_n$ cíle sestavené do pořadí podle důležitosti

Zdroj: vlastní zpracování

Obr. 1: Vztah cílů, jejich priorit a omezení zdrojů

Zdroje jsou svojí ekonomickou povahou vzácné, a tudíž trvale omezené. Proto při alokaci zdrojů stojíme před alokačním problémem, které veřejné potřeby, transformované do cílů, budeme rozpočtově kryt, a které musíme vynechat. Na obrázku 1 tuto skutečnost vyjadřuje linie politického rozhodnutí o přidělení zdrojů, kdy z úrovně Parlamentu ČR je dáno politické rozhodnutí o výši disponibilních zdrojů pro danou rozpočtovou kapitolu. Jak je z obrázku 1 zřejmé, podstata cílově orientovaného rozpočtování spočívá v tom, že rezortní cíle sestavujeme do pořadí (priorit) podle důležitosti. V metodě cílově orientovaného rozpočtování pak provádíme kalkulace k definovaným cílům a s ohledem na omezené (disponibilní zdroje) dané politickým rozhodnutím o přidělení zdrojů zjišťujeme, které cíle budou kryty omezenými zdroji. Takový způsob alokace zdrojů má značný význam pro správce kapitoly. Umožňuje věcně argumentovat již ve fázi přípravy a schvalování rozpočtu o tom, co konkrétně pro rezort znamená, že máme k dispozici pouze zdroje pro cíle $C_1 \dots C_6$, neboli, jaké jsou důsledky pro obranu země, že s ohledem na omezené zdroje nemůžeme realizovat další (zbývající) rezortní cíle? Taková argumentace umožňuje správci kapitoly i všem dalším řídicím pracovníkům rezortu vést konstruktivní dialog s politiky, jakož i věcně fundovaně komunikovat s veřejností.

Význam pro rezort Ministerstva obrany je znásoben i tím, že obrana jako veřejný statek je z hlediska dostupnosti veřejných zdrojů (na rozdíl od kapitoly Ministerstva práce a sociálních věcí) v **trvalém ohrožení nedostatku zdrojů**. Vrcholoví řídicí pracovníci rezortu by proto v principu měli přivítat takovou metodu, která jasně, průkazně a prokazatelně ukáže, jaké jsou konkrétní věcné důsledky pro obranu země (armádu jako celek i její jednotlivé součásti) v důsledku jsoícího omezení zdrojů.

Správce kapitoly, náčelník Generálního štábu, správci výdajových bloků, výdajových okruhů, velitelé a odborní náčelníci mohou v případě fungování cílově orientovaného rozpočtování věcně argumentovat, co konkrétně pro rezort a daný zodpovědný subjekt znamená, že nebude naplněn cíl C_i . Mohou zřetelně formulovat věcné dopady a důsledky nenaplnění cíle C_i pro obranu země. Pokud takový systém není k dispozici, je jakákoliv argumentace zastřená a pro veřejnost nejasná.

Další význam cílově orientovaného rozpočtování pro řídicí pracovníky rezortu spočívá v tom, že můžeme sestavovat reálné plánovací a programovací dokumenty. Metodika cílově orientovaného rozpočtování totiž předpokládá, že rozpočet je sestavován ve střednědobém klouzavém výhledu $1 + n$. To má značný význam pro **stabilitu rezortu**. Každý řídicí pracovník jistě přivítá, že bude mít k dispozici trvalý (rolující, klouzavý) výhled o zdrojích na dlouhodobé plánovací období (10 a více let) a střednědobé programovací (4 a více let) období. Cíle, které jsou formulovány v dlouhodobých plánovacích dokumentech (např. plány zdrojů a činností na dané desetileté klouzavé období), následně přecházejí do cílů začleněných do podoby programů a projektů (např. programový plán a akviziční plán na pětileté klouzavé období), přičemž jsou rok plánovacích a programovacích dokumentů je „překlápěn“ do podoby rozpočtu (jako rok 1).

Protože zmíněné plánovací, programovací a rozpočtové dokumenty jsou vytvářeny na bázi klouzavých (čili rolujících) časových horizontů, má rezort jako celek a jeho jednotliví řídicí pracovníci trvalý (časově stejný) výhled o plánovaných cílech. Protože v metodice cílově orientované rozpočtování platí, že jak pro dlouhodobě plánované, tak i pro střednědobé programované a taktéž i rozpočtové cíle jsou vždy současně kalkulovány zdroje, mají řídicí pracovníci i v dlouhém období výhled (příslib), že daný cíl a jemu odpovídající realizované akce jsou **trvale udržitelné**. To je možné například

ukázat na cíli modernizace armády formou vybavení novou technikou. V metodice cílově orientovaného rozpočtování je rozhodování o dané akvizici vázáno na dlouhodobý plánovací výhled. Tak například nákup techniky nekončí aktem jejího pořízení, nýbrž se již na počátku při rozhodování o této akvizici kalkuluje tzv. příslib zdrojů v dlouhém časovém období, v němž je vyjádřeno, že zda rezort bude mít po nákupu nové techniky v následujících letech potřebné prostředky na její provoz, výcvik či nasazení v dlouhodobě plánovaných akcích.

K tomu je **nutné**, aby v tomto duchu byla **novelizována rozpočtová pravidla**. Dosavadní rozpočtový střednědobý výhled je zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech (ve znění pozdějších úprav) stanoven na pouhé dva roky. To je příliš málo. Rezort Ministerstva obrany sice může vytvářet plánovací, programovací a rozpočtové dokumenty v již zmiňovaných dlouhodobých a střednědobých výhledech, avšak v případě, že tomu nebude odpovídat **střednědobý novelizovaný výhled** v rozpočtových pravidlech, bude rezort Ministerstva obrany narážet na vnější plánovací (a informačně zdrojovou) bariéru. Postupně by se to mohlo stát jedním z demotivujících faktorů pro zavádění cílově orientovaného rozpočtování v rezortu Ministerstva obrany.

Dalším očekávaným přínosem cílově orientovaného rozpočtování je to, že umožní všem řídicím pracovníkům důsledně naplnit povinnosti, které jim stanovuje zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole. Povinností všech vedoucích orgánů státní správy (počínaje správcem kapitoly a velitelem na úrovni kalkulační jednotky konče) je vytvořit takový systém nakládání se zdroji, který umožní hospodárné, efektivní a účelné nakládání se zdroji (§ 25, odstavec 1, písmeno *a*) zákona o finanční kontrole). Je jen otázkou krátkého času, kdy **Nejvyšší kontrolní úřad** bude takové nakládání se zdroji kontrolovat v rámci tzv. **výkonnostního auditu**, k němuž ho opravňuje zákon č. 166/1993 Sb. o Nejvyšším kontrolním úřadu (§ 4).

Soudobý systém nakládání se zdroji, i přes nesporné pozitivní změny, i nadále vykazuje rysy tzv. institucionálního financování, kdy může docházet k pouhé spotřebě zdrojů, aniž by byly prověřovány získané výstupy. Monitoring „výsledků“ soudobého způsobu rozpočtování ukazuje obrázek 2.



Zdroj: vlastní zpracování

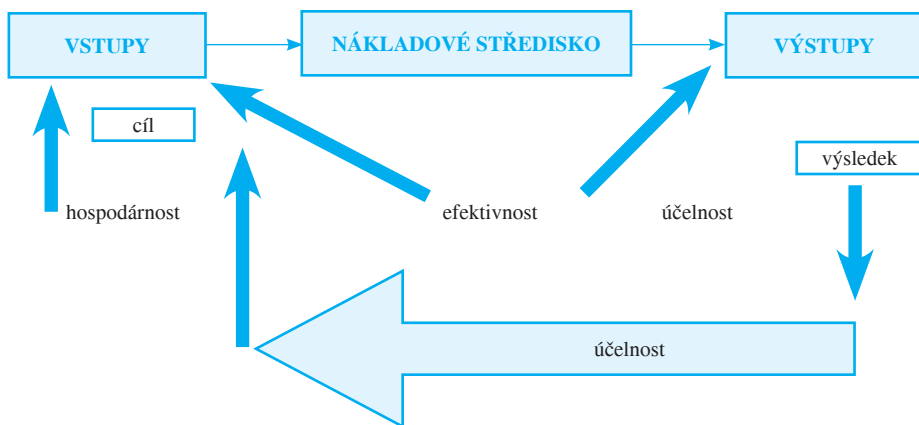
Obr. 2: Soudobý systém sledování rozpočtových zdrojů

V soudobém systému nakládání s rozpočtovými prostředky i nadále přetrvává stav, že máme informace o vstupech (vynaložených výdajích) a nedisponujeme informací o dosažených výsledcích a jejich ekonomickém zhodnocení z pohledu hospodárného, efektivního a účelného nakládání se zdroji. Krátce řečeno, soudobý systém nakládání se zdroji i nadále vykazuje rysy spotřebního systému nakládání se zdroji. V něm máme

informace o vstupech (rozpočtováných prostředcích), avšak nemáme informace o tom, jak racionálně ekonomicky bylo s danými zdroji vynaloženo. To je stav, který je s ohledem na omezenost zdrojů a existující krizi nadále dlouhodobě neudržitelný.

Skutečnost že v dosavadním způsobu rozpočtování máme podrobné informace toliko o vstupech, kvantifikované rozpočtování výdajů na jednotlivých položkách, je informací nedostatečnou, nic nevypovídající o efektivním a účelném použití zdrojů. V krajním případě se může dokonce stát, že rozpočtové zdroje jsou pouze „spotřebovány“ na jednoduchou existenční reprodukci jednotlivých prvků organizační struktury bez toho, aby dané prvky přinesly nějaké kladné výstupy. Takový případ na obr. 2 zachycuje zpětně orientovaná šipka. Vyjadřuje skutečnost, že použité zdroje byly toliko využity ke „spotřebě“, k existenční reprodukci organizačních prvků, aniž byly dosaženy výstupy.

Cílově orientované rozpočtování umožní podstatnou změnu. Ta je názorně vyjádřena na obrázku 3. Cílově orientované rozpočtování je nastaveno jako produkční systém, který má na svém vstupu definované cíle, jejich ukazatele a k tomu potřebné zdroje.



Zdroj: vlastní zpracování

Obr. 3: Nákladové středisko v cílově orientovaném rozpočtování

Cílově orientované rozpočtování je takovou metodou, která umožní sledovat kritérium hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti. Prověřování těchto kritérií je obsahem výkonnostního auditu, který je ze zákona povinen provádět každý správce výdajového bloku, výdajového okruhu a výdajového prvku.

Hospodárností se rozumí nejnížší vynaložení nákladů, které jsou potřebné na úplné splnění cíle. Efektivnost sledujeme v ukazateli nákladů na naturální jednotku výstupu (nákladová efektivnost) nebo ji můžeme sledovat ve formě tzv. produktivity nákladů. Jí se rozumí takové použití zdrojů, kterým se dosáhne nejvýše možného rozsahu, kvality a přínosu stanovených cílů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění. Účelností se rozumí takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů (§ 2, písmeno o, zákona o finanční kontrole).

Kritérium účelnosti je ve vztahu ke kritériu hospodárnosti a efektivnosti nejvyšším druhem kritéria z uvedených tří kritérií. Prověřuje totiž ekonomickou racionalitu použitých zdrojů. Účelnost se vztahuje k určitému konečnému (cílovému) stavu. Podstata

prověřování účelnosti spočívá v porovnávání stanovených cílů s k dosaženými výsledky, jak ukazuje obrázek 3. Výsledky (výstupy) vystupují jako reálně dosažené stavy. Ty jsou porovnávány s cíli jako očekávanými stavy. Porovnání výsledků s předjímanými (cílovými) stavy vypovídá o stupni naplnění cíle (účelu). Cílově orientované rozpočtování je ve své systémové podstatě založeno na takové alokaci zdrojů, která hledá odpovědi na následující alokační otázky (tabulka 1).

Tab. 1: Prověřování kritérií hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti v cílově orientovaném rozpočtování

Lokalizace otázek	Otázka
Otázky na prověření hospodárnosti	Jsou stanovené cíle dosaženy s nejnižšími možnými náklady?
	Je při nejnižších možných nákladech dodržena stanovená kvalita cílů?
Otázky na prověření efektivnosti	Jsou náklady na naturální jednotku výstupu co nejnižší?
	Byla při dosažení plánovaných ukazatelů nákladové efektivnosti dosažena stanovená kvalita cílů?
	Byla dosažena plánovaná produktivita veřejných výdajů, tj. dosažen nejvýše možný rozsah, kvalita a přínos plněných cílů ve srovnání s plánovanými náklady?
Otázky na prověření účelnosti	Odpovídají stanovené cíle dosaženým výsledkům?
	Jaký je stupeň souladu mezi dosaženými výsledky a stanovenými cíli?
	Odpovídá původní kalkulace zdrojů skutečně vynaloženým zdrojům?
	Jsou výsledky využity cílovou skupinou?
	Jaká je úroveň spokojenosti cílové skupiny?

Pramen: vlastní zpracování

Hledání odpovědi na uvedené otázky je obsahem výkonnostního auditu. Ten je ze zákona o finanční kontrole povinen provádět každý řídicí pracovník rezortu, který nakládá se zdroji. Tato povinnost je realizována v rámci tzv. *auditu ex ante* (při plánování cílů) a v rámci *auditu ex post* (na závěr hodnocení dosažených výsledků). Účinnost tohoto auditu podléhá vnitřní kontrole, kterou provádí odbor interního auditu (resp. odbor interní kontroly). Vnější audit dosažených výsledků provádí Nejvyšší kontrolní úřad.

3. Cílově orientované rozpočtování jako rozpočtová metoda a alokační systém

V úvodu studie bylo zmíněno, že pojem „cílově orientované rozpočtování“ používáme ve dvojím smyslu – širším a užším pojetí. Užší pojetí „cílově orientovaného rozpočtování“ je totožné s rozpočtovou metodou. Vyhláška Ministerstva financí č. 415/2008 Sb. k cílovému rozpočtování ji vymezuje jako „nový přístup k rozpočtování“, který má sloužit k zodpovězení otázky „čeho se má dosáhnout“ (rovina cílů), „jakým způsobem“ (rovina plánovacích a programovacích dokumentů), a „s jakou sumou peněz“ (rovina rozpočtové kalkulace). To vyžaduje od každého řídicího pracovníka rezortu si na **začátku rozpočtového období** klást tyto otázky:

1. Co chceme v daném roce dosáhnout? Při hledání odpovědi na tuto otázku definujeme cíle a jejich hodnotící ukazatele.

2. Kdo bude dané cíle realizovat? Klíček k odpovědi na tuto otázku je vyhledávání realizátorů cílů, kteří jsou k dispozici v organizační struktuře.
3. Kolik peněz bude naplnění cílů stát? Podstatou odpovědi na tuto otázku jsou kalkulace nákladů a výkonů pro daný rozpočtový rok.

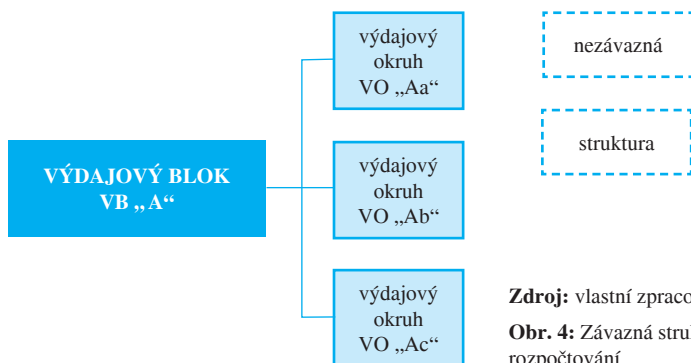
Po **skončení rozpočtového období** prověřujeme, zda výše uvedené otázky a problémy byly naplněny. Ptáme se:

1. Dosáhli jsme stanovené cíle? Obsahem řešení této otázky je vyhodnocování cílů na základě již předtím přijatých hodnotících kritérií a ukazatelů.
2. Jak přispěli jednotlivé rezortní prvky k dosažení cílů? Při řešení této otázky porovnáváme příslušné nákladové a užitkové ukazatele plnění cílů s reálnými výsledky.
3. Liší se plánované kalkulace s reálným stavem? Podstatou odpovědi na tuto otázku je porovnávání předpokládaných a skutečných nákladů. Jádrem odpovědi je prověřování splnění hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti realizovaných aktivit.

Z hlediska struktury mají cílové aktivity podobu stromu cílů. Vyhláška Ministerstva financí č. 415/2008 Sb. k cílovému rozpočtování č. 418/ 2008 Sb. tuto strukturu z hlediska obecnosti definuje následujícími sestupnými úrovněmi:

- ☐ výdajovým blokem,
- ☐ výdajovým okruhem,
- ☐ množinou výdajových prvků (aktivit),
- ☐ podmnožinou výdajových prvků (aktivit),
- ☐ výdajovým prvkem (aktivitou).

Model závazné struktury ukazuje obrázek 4.



Zdroj: vlastní zpracování

Obr. 4: Závazná struktura cílově orientovaného rozpočtování

Jak je zřejmé, závazná struktura je tvořena výdajovými bloky a výdajovými okruhy. **Výdajový blok** je nejobecnější strukturní složkou stromu cílů. Je tvořen objemem všech výdajů, které se vážou na daný obecný cíl. Počet výdajových bloků je vyhláškou prozatím omezen na dvacet šest. K označení bloku se používají velká abecední písmena A ...Z. Pro každý výdajový blok platí, že má jasně definovaný cíl (cíle), kritéria pro hodnocení cílů, dobu k realizaci cíle a kalkulované zdroje. Souhrn všech výdajových bloků kapitoly tvoří celkové výdaje dané kapitoly. Výdajové bloky

mohou být i mezirezortní. Každý výdajový blok je specifickým ukazatelem na daný rozpočtový rok.

Výdajový okruh je dekompozicí (rozložením, konkretizací, podrobným členěním) výdajového bloku. Protože je (obvykle) „dílčím rozložením“ části obecného cíle výdajového bloku, má obdobné ukazatele – stanovený samostatný cíl, kritéria plnění cíle, časový horizont a kalkulované zdroje. Stanovený cíl může být totožný s některým z cílů výdajového bloku. Výdajový okruh může správce kapitoly dále podrobněji členit. Toto členění však není závazné. Tak například množina výdajových prvků je podrobnějším členěním výdajového okruhu. Výdajový okruh může být na základě rozhodnutí kapitoly za specifický ukazatel v příslušném roce.

K plnohodnotnému fungování rozpočtové metody cílově orientovaného rozpočtování je nutné, aby jednotlivé strukturní složky stromu cílů měly (v závislosti na prioritách cílů a jejich charakteru) stanoveny alokační a restriktivní ukazatele jednotlivých výdajových bloků a výdajových okruhů. K tomu je nutné použít některé kvantifikační postupy, které jsou pro tento případ dostupné v literatuře (Ochrana 2006, Pernica 2004). Pokud nebudou takové metody používány, pak **hrozí výrazné riziko**, že celý systém se zvrhne v pouhý formalismus („slohové cvičení o cílovém rozpočtování“), což povede ke ztrátě motivace a znechucení všech aktérů cílově orientovaného rozpočtování. Pokud si pracovníci rezortu takové postupy osvojí, bude možné reálně provádět optimální (tedy nejlépe možnou) alokaci zdrojů s ohledem na stanovené cíle a disponibilní (omezené) zdroje. Taktéž v případě restrikce bude možné provádět optimální restrikci, tedy redukci zdrojů s ohledem na nejnižší priority cílů a jejich nositele ve stromu cílů, a nikoliv restrikci plošnou (zahrnující stejně velké rozpočtové škrty u všech složek). V takovém případě se může metoda cílově orientovaného rozpočtování stát významným nástrojem manažerského řízení rezortu prostřednictvím peněžních toků a zároveň v rámci systému státní pokladny poskytovat informace o alokaci zdrojů.

Pro plnohodnotné fungování cílově orientovaného rozpočtování je zároveň nezbytné, aby cílově orientované rozpočtování fungovalo jako alokační systém, který má odpovídající systémové prostředí, strukturu, činnosti, vstupy a informační toky. Jde ve vztahu k činnostem rezortu Ministerstva obrany o **vnější systém**, v němž má svou klíčovou roli Parlament ČR, který poskytuje vstupy pro jednotlivé veřejné politiky („rezortní“ politiky) a jednotlivým rezortům zadání pro zaměření a obsah dané rezortní politiky. Parlament vystupuje ve vztahu k rozpočtu jako zákonodárny orgán (jím schválený rozpočet je zákonem), orgán veřejné kontroly státního rozpočtu jako celku i jeho jednotlivých kapitol. Zároveň, a to je v současné době z hlediska implementace cílově orientovaného rozpočtování klíčové, vytváří patřičné legislativní normy k jeho realizaci. V současné době, vedle již „tradičních“ činností, k nim můžeme např. řadit schválení zásady rozpočtu s dostatečným střednědobým výhledem (např. 1+4 roky), resp. schválení zákona o sestavování rozpočtu v metodice cílově orientovaného rozpočtování pro jednotlivé kapitoly státního rozpočtu a přijetí zákona o nákladovém účetnictví pro vykazování užití zdrojů v jednotlivých kapitolách státního rozpočtu.

Dalším významným prvkem je vláda ČR, která je výkonným orgánem, který předstupuje před Poslaneckou sněmovnu ČR s programovým prohlášením. Jeho součástí je i definovaný obsah bezpečnostní politiky. Vládou definované priority jsou významným informačním vstupem jak pro Ministerstvo financí tak i pro samotnou kapitolou rezortu Ministerstva obrany. Ministerstvo financí vystupuje jako klíčový řídicí subjekt

odpovědný za metodické vedení cílově orientovaného rozpočtování. Je žádoucí zvýraznit, že metodická role Ministerstva financí zdaleka nekončí tím, že byla vydána již zmíněná vyhláška k cílově orientovanému rozpočtování. Bez zveličování je potřebné poznamenat, že tímto dokumentem teprve začínají startovat aktivity k sestavování rozpočtových kapitol ve formě cílově orientovaného rozpočtování. Ministerstvo financí je metodicky odpovědné za celý proces řízení cílově orientovaného rozpočtování. Odpovídá i za zapojení podsystemu státní pokladny do cílově orientovaného rozpočtování. Hlavními funkcemi státní pokladny jsou zabezpečit centralizaci příjmů a realizaci veřejných rozpočtů, správu pohledávek a závazků státního rozpočtu a denní likvidaci státního rozpočtu, a to vše s ohledem na systém cílově orientovaného rozpočtování. Je jí potřebné vytvářet tak, aby ve vztahu k systému cílově orientovaného rozpočtování poskytovala aktuální souhrnné informace o plnění ukazatelů státního rozpočtu jako celku, jakož i aktuální informace o průběžném plnění ukazatelů rozpočtu jednotlivých kapitol státního rozpočtu.

Pro metodické vedení cílově orientovaného rozpočtování je nutné, aby Ministerstvo financí vypracovalo rozsáhlé vzorové postupy (algoritmy) k hodnocení cílů, rozpracovalo vzorové postupy nákladově užitkových kalkulací, provedlo specializovaná a diferencovaná školení pro vybrané pracovníky jednotlivých rozpočtových kapitol. Na tuto metodickou práci Ministerstva financí by pak měla navazovat vnitrorezortní odborná příprava pracovníků rezortu Ministerstva obrany až do nejnižší úrovně výkonu cílově orientovaného rozpočtování. Nejvyšší kontrolní úřad pak vedle „tradiční“ účetní a dokumentační kontroly realizuje výkonnostní audit. Jeho podstatou je kontrola plnění ekonomických ukazatelů cílů, a to zejména z pohledu hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti.

4. Předpoklady úspěšného zavádění cílově orientovaného rozpočtování v rezortu Ministerstva obrany

Pro úspěšné zavedení cílově orientovaného rozpočtování je potřebné naplnit řadu předpokladů. Ty můžeme z metodického hlediska rozčlenit na „vnější předpoklady“ a na „vnitřní předpoklady“.

Vnějšími předpoklady rozumíme ty faktory, které působí mimo rezort Ministerstva obrany. Proto vystupují v roli exogenních faktorů pro zavádění cílově orientovaného rozpočtování. Patří k nim zejména politická vůle (ochota, motiv) chtít zavádět tento nový systém alokace zdrojů. Součástí této „politické ochoty“ je i široký konsenzus vládotvorných politických stran k zavádění cílově orientovaného rozpočtování.

Zavádění cílově orientovaného rozpočtování předpokládá důsledně se rozejít s pozůstatky institucionálního rozpočtování, s indexovou rozpočtovou metodou a přejít k cílově orientovanému rozpočtování. V současné době i nadále přetrvávají pozůstatky alokace zdrojů založené na přírůstkové (indexové) metodě rozpočtování. To se projevuje například v „plošném“ přístupu k redukci zdrojů při rozpočtových restrikcích. Žádá se tudíž vytvářet „novou rozpočtovou kulturu“. V jejím utváření hraje klíčovou roli Ministerstvo financí. Zde může ministerstvo financí zvýraznit svoji metodickou roli ve vztahu k vedení rozpočtových kapitol. Také se v této souvislosti ukazuje, že je žádoucí novelizovat rozpočtová pravidla tak, aby motivovala správce kapitol a jejich podřízené k racionálně ekonomickému nakládání se zdroji. V této oblasti jsou evidentní rezervy,

kteřé jsou systémově zakotvené v přetrvávajícím brutto rozpočtování, které „nutí“ správce kapitol k tomu, aby „vyčerpávali“ (ve smyslu „spotřebovávání rozpočtových zdrojů“) disponibilní rozpočet namísto toho, aby bylo možné morálně i materiálně stimulovat inovátory uspořenéých zdrojů vytvářenéých novými racionalizačními postupy. Je rovněž žádoucí novelizovat rozpočtová pravidla tak, aby se přešlo od relativně krátkého střednědobého výhledu rozpočtu 1 + 2 roky k delšímu střednědobému výhledu (např. 1+4 roky). Takový výhled umožní reálně předvídat a kalkulovat zdroje ve střednědobém rolujícím výhledu a předvídat a eliminovat tak negativní dopady nedostatku zdrojů na provoz již pořízených investic. Tlak na uvedené změny by měl zaznívat především z pozice správce rozpočtové kapitoly rezortu Ministerstva obrany, a to jak vůči PS Parlamentu ČR tak i ve vládě.

V oblasti **vnitřních předpokladů** je potřebné zejména důsledně realizovat politickou a manažerskou podporu v prospěch zavádění cílově orientovaného rozpočtování na všech složkách vrcholového řízení rezortu Ministerstva obrany a hledat konsenzus všech vrcholových řídicích složek rezortu Ministerstva obrany s ideou cílově orientovaného rozpočtování. Výhodou rezortu Ministerstva obrany je, že k realizaci cílově orientovaného rozpočtování v rezortu Ministerstva obrany již existují potřebné dokumenty. Jsou jimi především „Pokyny k implementaci zásad cílově orientovaného rozpočtování (COR) v rezortu ministerstva obrany“ a „Rozkaz ministra obrany k plánování v rezortu Ministerstva obrany“. Samozřejmě že vydání potřebných dokumentů je pouze formálně právním předpokladem k realizaci cílově orientovaného rozpočtování. K věcnému výkonu cílově orientovaného rozpočtování je nutné mít k dispozici odborně zdatný analytický a koncepční personál znalý metodiky cílově orientovaného rozpočtování a nákladově užitkových kalkulací realizovaných na bázi cílově orientovaného rozpočtování.

Na vrcholové řídicí úrovni rezortu Ministerstva obrany je potřebné systémově propojit dlouhodobé plánovací, střednědobé programovací a jiné procesy s cílově sestavovaným rozpočtem v patřičném (prodlouženém, např. 1+4 roky) střednědobém výhledu, čímž se dosáhne dlouhodobá (střednědobá) udržitelnost cílů. V rezortní plánovací, programové a další dokumentaci je potřebné pojímat cíle jako integrující (sjednocující) činitele úsilí všech složek rezortu a mít k dispozici podpůrný informační systém (napojený na státní pokladnu), který bude poskytovat aktuální informace o výdajích (nákladech) v kapitole Ministerstva obrany. Podaří-li se realizovat uvedené (a další) předpoklady, pak je šance, že cílově orientované rozpočtování se stane plnohodnotně fungujícím alokačním manažerským systémem umožňujícím řízení a kontrolu rezortu prostřednictvím cílů a s nimi spjatých finančních toků.

Literatura:

- ALLEN, R., TOMMASI, D. *Řízení veřejných výdajů*. Odborná příručka pro tranzitivní země. [Redakční zpracování anglického originálu]. Praha: Ministerstvo financí, 2002.
- DUŠEK, J. Finanční management. *Vojenské rozhledy*, 2006, č. 2, ročník XV (XLVII), str. 67-73, ISSN 1210-3292.
- DUŠEK, J. Prosadí se sledování hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti výdajů v rezortu MO? *Vojenské rozhledy*, 2006, č. 3, [ekonomické číslo], ročník XV (XLVII), str. 87-103, ISSN 1210-3292.
- GRASSEOVÁ a kol. *Procesní řízení ve veřejném a soukromém sektoru*. Brno. Computer Press, 2008.
- KRČ, M. Teoretické a metodologické předpoklady účelné a efektivní alokace zdrojů v obraně. *Vojenské rozhledy* 2006, č. 3, [ekonomické číslo], ročník XV (XLVII), str. 71-86, ISSN 1210-3292.

- NEKOLA, M., OCHRANA, F. Economic evaluation of public programs. *Ekonomický časopis*. 2009, roč. 57, č. 5, s. 458-474.
- NEMEC, J., MERIČKOVÁ, B., OCHRANA, F. Introducing Benchmarking in the Czech Republic and Slovakia. Processes, Problems and Lessons. *Public Management Review*, 2008, No. 5, pp. 673-684.
- OCHRANA, F. *Pomůcka k uplatňování „Soustavy cílů rozvoje Československé armády a vojenské části CO ČSFR do roku 2005“ v podmínkách úseku ekonomického řízení*. Praha: MO ČSFR, Institut ekonomické analýzy a racionalizace, 1992.
- OCHRANA, F. The Implementation of PPBS in the Czech Department of Defense. In: Nemec, J., Wright, G. *Public Management in the Central and Eastern European Transition: Concepts and Cases*. Bratislava: NISPAcee, 2002, s. 341-354.
- OCHRANA, F. *Nákladově uživatelské metody ve veřejném sektoru*. Praha: Ekopress, 2005.
- OCHRANA, F. *Programové financování a hodnocení veřejných výdajů*. Praha: Ekopress, 2006.
- PERNICA, B. AČR: Rozpočtová improvizace? (Systém plánování, programování a rozpočtování 1996-2003). *Vojenské rozhledy*, 2004, č. 4, ročník XIII (XLV), str. 63-70, ISSN 1210-3292.
- PERNICA, B. Problém hodnocení stupně dosažení komplexního cíle v odvětví obrany na příkladu rekručního cíle. *Vojenské rozhledy*, 2009, č. 2, ročník XVIII (L), s. 49-51, ISSN 1210-3292.
- PERNICA, B. Plánování a investiční výdajové programy v odvětví obrany České republiky – spirála dějin nebo bludný kruh? *Teoretické a praktické aspekty veřejných financí*. XIII. ročník mezinárodní odborné konference. Vysoká škola ekonomická v Praze 11.-12.4. 2008. Praha: Oeconomia 2008.
- SCHICK, A. *Strategie zavedení střednědobého a výkonově orientovaného rozpočtování v České republice*. Praha: MF, 2000 [Překlad MF ČR].
- VÁVRA, K. Kam kráčíš, rezorte obrany? In: *Vojenské rozhledy*, 2009, č. 1, ročník XVIII (L), s. 68-75, ISSN 1210-3292.
- VYLETAL, P. a kol. *Ekonomické nástroje a metody řízení jakosti v akvizičním procesu*. Praha: AVIS, 2008.
- Pokyny k implementaci zásad cílově orientovaného rozpočtování (COR) v rezortu Ministerstva obrany*. Praha: MO 2010.
- Vyhláška č. 415 ze dne 20. listopadu 2008 (s přílohou „Metodická pomůcka pro cílově orientované rozpočtování“)*.
- Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů.*
- Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, ve znění pozdějších předpisů.*

Cíle globálního terorismu

Globální teroristé usilují o vysoký počet obětí, který svými psychologickými dopady přesahuje státní hranice a ovlivňuje veřejné mínění nejen v jedné zemi, ale v celém regionu, či dokonce v celém světě. Když udeří proti jednomu státu, pak se mstí nikoli za jeho vnitřní, ale za jeho zahraniční politiku uplatňovanou v různých oblastech světa. Hlavním cílem al-Ká'idy se na počátku 21. století stalo donutit západní země, a především USA, opustit Arabský poloostrov, zejména pak Saúdskou Arábii. Uplatňují nejbrutálnější možné metody a záměrně vraždí bezbranné lidi.

**Jan Eichler: Mezinárodní bezpečnost v době globalizace. Praha: Portál, 2009.
(K recenzi knihy na str. 161.)**