

RACIONALIZACE ŘÍZENÍ FINANČNÍCH ZDROJŮ V OBRANĚ A OZBROJENÝCH SILÁCH ČR

Pplk. Ing. Roman HORÁK, CSc.

Anotace:

Specifičnost obrany jako veřejného statku umocněná historickými souvislostmi v podmínkách ČR komplikuje provedení potřebných změn v řízení veřejných výdajů směřovaných do obrany. Faktory, které zpomalují tempo racionalizačních opatření, jsou objektivního a subjektivního charakteru.

V případě řízení výdajů v obraně lze na problém pohlížet ze dvou úrovní. Rozhodující je úroveň politického rozhodování o obraně a z toho vyplývající alokace tzv. obranných zdrojů jako řízení výdajového programu – obrany. Druhou nižší úrovní je řízení výdajových programů v obraně, hospodaření s prostředky získanými pro ozbrojené síly a organizace a zařízení podporující obranné programy.

V souvislosti se zahájenou reformou veřejných financí se svým příspěvkem zaměřuji na otázku racionalizace řízení finančních zdrojů. Jednou z možných cest je tzv. new public management a jeho uplatnění v podmínkách ozbrojených sil. Příspěvek bude hledat odpovědi na otázky, jako např.: Jaké jsou předpoklady užití teorie firmy do podmínek ozbrojených sil do podmínek řízení resortu MO? Jak druhá zahájená reforma ozbrojených sil (potažmo reforma veřejných financí) je připravena na tyto požadavky?

Krise veřejných financí v ČR se výrazně projevila i v oblasti veřejných výdajů určených pro obranu. Na řízení veřejných výdajů pro obranu lze pohlížet ze dvou úrovní. Rozhodující úrovní je politické rozhodování o obraně a z toho vyplývající alokace tzv. obranných zdrojů. Jedná se o řízení hlavního výdajového programu – zabezpečení obrany státu. Patří sem například jednání o celkovém objemu výdajů na obranu, příspěvky do rozpočtů NATO, rozhodování o strategických zakázkách, (např. pořízení L 159, nákup nadzvukových letounů) atd. Vzhledem k široké publicitě je veřejnost poměrně často informována o problémech, které tato rozhodování provázejí. Objemově tvoří tyto výdaje např. v roce 2004 okolo 12 mld. Kč, což znamená pětinu až čtvrtinu objemu rozpočtu resortu obrany.

Řízení finančních zdrojů na obranu ČR

Druhou nižší úroveň, o které se již nevedou tak rozsáhlé veřejné diskuse, je řízení výdajů v obraně, tj. hospodaření se zdroji v resortu obrany. Rozsahem tato oblast představuje 75—80 % rozpočtových zdrojů. Například pro rok 2004 to znamená částku přibližně 38 mld. Kč. Na provozní výdaje připadá cca 10—12 mld. Kč a zbytek přísluší mandatorním výdajům. Obě roviny rozhodování se navzájem ovlivňují a působí na úroveň zajištění obranyschopnosti státu i na plnění našich aliančních závazků. Jsou to dvě strany jedné mince, které by měly být předmětem zájmu vlády i parlamentu ve smyslu snižování jejich neefektivnosti.

Faktory, které zpomalují tempo racionalizačních opatření, jsou objektivního a subjektivního charakteru. Objektivní charakter je dán zejména historickým vývojem, geopolitickým a bezpečnostním prostředím apod. Jsou to skutečnosti, se kterými se musíme vypořádat, ale nedokážeme je účinně ovlivňovat. Subjektivní faktory jsou způsobeny chybami lidí. Je v našem zájmu analyzovat příčiny nedostatků a chyb lidí a dokázat je odstranit či snížit jejich záporný vliv. Proto je výzvou se těmito faktory cílevědomě a důsledně zabývat.

Na řídicí procesy v resortu obrany speciálně v Armádě ČR je nutno pohlížet jako na zvláštní součást řízení veřejného sektoru. Specifika řízení jsou dána charakterem obrany jako čistého veřejného statku.

Pojem řízení v podmínkách obrany je chápán jako „velení a řízení“.¹ Jedná se o funkční proces cílevědomého působení orgánů velení na podřízené velitelské stupně zaměřený na efektivní splnění stanovených úkolů.

Řídicí procesy v ozbrojených silách mají dvojaký charakter daný obdobím, v němž tyto prvky působí. Jedná se o dobu míru a ozbrojeného zápasu, období vyhlášení válečného stavu. V době míru nastávají etapy, v nichž jen některé prvky ozbrojených sil plní bojové i nebojové operace. Tyto operace se stávají výdajově náročnějšími. Zatěžují státní rozpočet stále vyššími částkami zejména pokud jsou operace vedeny na velké vzdálenosti, jako například nasazení jednotek armády v Afganistanu či Iráku. Jak lze pojímat efektivnost výdajů v těchto podmínkách? Lze i v tomto případě dosahovat snižování efektivnosti ve výdajích?

Ve vojenství je efektivnost chápána odlišněji než v ekonomii. To, co je efektivní z hlediska vynaložení zdrojů, nemusí být efektivní z pohledu výsledku bojové činnosti. Efektivnost ve vojenství je dána výsledkem, tj. vítězstvím, porážkou nebo odstrašením nepřítele. Soulad ekonomické efektivnosti a efektivnosti vojenské činnosti (operace) je tím lepším případem, který nenastává často. Při řešení otázek zajištění efektivnosti vojenských výdajů je nutno postupovat značně opatrně. To však neznamená, že se jí nebudeme zabývat a omlouvat tak nechut' změnit dosavadní způsob hospodaření s veřejnými prostředky.

V tzv. mírovém, tj. běžném procesu hospodaření v resortu obrany lze dosahovat úspor a snižovat úspěšně tzv. produkční neefektivnost. K tomu musí přispět lepší organizace práce, tj. řízení uvnitř resortu. V současné době se uplatňuje v AČR funkční model

řízení. V nedávné době se stala veřejnost svědkem určitého selhání tohoto modelu řízení v praxi.²

Nové bezpečnostní prostředí utvářené bojem proti terorismu nastoluje otázky, např. do jaké míry je tento model řízení v ozbrojených silách přínosný. Zda není možný jiný způsob řízení vhodnější v nových podmínkách nastupujícího století.

„Reforma reformy“ ozbrojených sil reaguje na tuto skutečnost. V nové variantě je již zařazeno zavedení procesního modelu řízení resortu MO v souladu s normou ČSN EN ISO 9001:2001 „Systémy managementu jakosti – požadavky“ a bude reagovat na programové prohlášení vlády v oblasti modernizace ústřední státní správy.³ Procesní model řízení má být resortu obrany zaveden a efektivně pracovat v roce 2007.

Jedná se o odbornou a technicko-ekonomickou záležitost, která by měla být podpořena důslednou přípravou vykonavatelů – lidí. Jde o respektování vojenských, technicko-ekonomických a motivačních požadavků. Mělo by být dosaženo vyváženosti všech prvků, v nichž bude hrát hlavní roli člověk. Zavedení procesního řízení předpokládá využití moderních metod řízení lidí, finančních i věcných zdrojů a hospodaření s nimi.

K tomu by mělo napomoci využití manažerských metod například ve finančním řízení. Finanční řízení (řízení finančních zdrojů) je nedělitelnou součástí řízení obrany i ozbrojených sil. Jeho cílem je zajištění finančních zdrojů pro potřeby resortu jako organizační složky státu, ale i AČR, tedy zajištění finanční stability vojenských součástí, efektivní využívání finančních zdrojů (rozpočtových i mimorozpočtových) ve prospěch rozhodovacího procesu velitelů. Mezi hlavní nástroje patří rozpočtování, účetnictví a řízení finančních toků – financování, kontrola atd.

Dosavadní způsob institucionálního rozpočtování a k tomu přizpůsobené účetnictví a centralistické financování se zaměřuje na plnění výdajové nikoliv nákladové stránky. Současné pojetí rozpočtování a účetnictví ve veřejném sektoru již nepostačuje. V podmínkách ozbrojených sil některých států NATO nebo i u agentur NATO⁴ se již začínají prosazovat trendy, které lze charakterizovat jako nové řízení obranných zdrojů. Jsou součástí rozsáhlých reforem řízení veřejného sektoru a uplatňování tzv. „New public management“.

Řízení obranných zdrojů britských ozbrojených sil

Jako názorný příklad mohou sloužit britské ozbrojené síly. Reforma řízení obranných zdrojů souvisela s reformou řízení veřejného sektoru zahájené za vlády M. Thatcherové, v 80. letech minulého století. V souladu s metodou PPBS⁵ se pozornost reformátorů zaměřila na snižování produkční neefektivnosti, tj. na racionálnější užití již alokovaných zdrojů.

Systém řízení zdrojů v resortu obrany nyní vychází ze tří hlavních navzájem propojených prvků:

- a) systému plánování, programování a rozpočtování,
- b) rozpočtové struktury,

c) průběžného ročního systému řízení finančních prostředků a úhrad.⁶

Systémy byly nastaveny, aby odrážely odpovědnosti, pravomoci a přehlednost. Výhodiskem pro plánování obranných výdajů je revizní zpráva vlády o vládních výdajích. Je vydávána každé dva roky. V rámci jednání s ministerstvem financí britské ministerstvo obrany projednává financování obranných výdajů ve výhledu na dvouleté období. Vláda předkládá výdajové plány parlamentu k projednání a schválení na následující rozpočtový rok.

Ve střednědobém výhledu byly stanoveny tři základní cíle:⁷

1. Výkonnost a pohotovost jednotek,
2. Obranná politika a
3. „bitvy vítězí“ nová vybavení a moderní technologie zajišťovaná s podporou tzv. Smart Procurement Initiative (iniciativa „elegantního“ obstarání – akvizice) v hodnotě okolo 750 milionů £ do r. 2003—2004 a pokračující úsilí k dosažení optima užití veškerých obranných aktiv s prodejem majetku za více než 600 milionů £ do března 2004 pro rozpočtový rok 2003/04.

Nový přístup k hospodárnosti je vyvíjen pomocí tzv. „hodnoty za peníze“, který spočívá v dosažení roční úspory např. ve výši 3 % rozpočtu ministerstva obrany (tj. hodnota úrokové míry stanovená po dohodě ministerstvem financí a centrální banky pro daný hospodářský rok).

V zámyslu zvyšování příjmové stránky rozpočtu je realizace prodeje neupotřebitelného majetku. Mělo by být prodáno na 200 realit, více než 100 nadbytečných letounů, helikoptér a bývalých královských minolovek. Ministerstvo obrany mimo tyto zdroje využívá i jiné nástroje k získání zdrojů, např. vlastnictvím cenných papírů (loděnice), využíváním cizích zdrojů (pomocí leasingu, PPP⁸ apod.). K tomu využívá speciální resortní agentury. Jedná se např. o tzv. The Wider Markets Initiative.⁹ Prodej – export obranných zařízení prostřednictvím provádí ministerstvo obrany pomocí obranné exportní organizace. Prodeje přispějí ke snížení rozpočtových výdajů a navýšení příjmů, které budou využity ve prospěch resortu.

Dále se uplatňuje se zásada, že v případě neplánovaných výdajů na konkrétní úkoly dané vládou či parlamentem ministerstvo obrany vyžaduje dodatečné finanční pokrytí (např. náhrada výdajů za pomoc při stávce britských hasičů), které obvykle obdrží.

Rozpočtový systém odlišuje držitele rozpočtu, vedoucího manažera a rozpočtového manažera (úředníka), který je odpovědný držiteli rozpočtu za finanční řízení. Byla vytvořena tzv. rozpočtová kaskáda. V ní je vyjádřeno delegování pravomocí k rozpočtu a směrem dolů a agregace požadavků opačným směrem. Hlavními principy rozpočtových výdajů jsou legálnost, účelovost, efektivnost a transparentnost a jasné vymezení pravomocí a odpovědnosti za uskutečněný výdaj.

Velitelé (manažeri) jsou motivováni k efektivnímu hospodaření mimo jiné možnostmi využívat příjmy z odprodeje neupotřebitelného majetku či některých služeb ku prospěchu útvaru, který tyto příjmy získal. Naopak v případě nedodržení daných limitů jsou

útvary „penalizovány“ odvodý do rozpočtu zvýšené úrokovou mírou každoročně vyhlášenou ministerstvem financí. To se týká i úspor.

Rozpočet ministerstva obrany je členěn do tří úrovní. Nejvyšší úroveň je má 11, druhá 80 a třetí 700 dílčích rozpočtů (držitelů rozpočtů). Rozpočtování se provádí na bloky oblastí. Úhrady z rozpočtu jsou prováděny přímo nákladovými středisky, která jsou místa výdajů. O plnění rozpočtu a všech hospodářských operací se vede náležitá evidence a účetnictví, které je podrobena auditem prováděným národním auditorským úřadem (National Audit Office). Tento systém je blízký i naší organizaci rozpočtování v ozbrojených silách.

Součástí reformy řízení obranných zdrojů se stala i reforma účetnictví. Účetnictví se stalo součástí integrovaného systému RAB (Resource Accounting and Budgeting). Vychází z použití principů podnikatelského účetnictví včetně akruálního principu, tj. uplatnění časového hlediska (rozlišení nákladů a výnosů) včetně odpisování dlouhodobého majetku. Organizace účetnictví je decentralizována a je postavena na organizační struktuře resortu.

Decentralizační charakter rozpočtování a financování je zvýrazněn vytvořením samostatných účetních jednotek do stupně divize (velitelství sil). Ministerstvo obrany provádí konsolidovanou účetní závěrku, která je veřejně publikována společně s řadou dalších údajů (např. příjmů představitelů ministerstva). K novým rozvíjejícím se opatřením patří sledování a zjišťování bojové hodnoty techniky v průběhu životního cyklu a její ocenění.

V podmínkách ministerstva obrany řízení zdrojů počátkem 90. let získalo nový rozměr zavedením metody RAB využívající podnikatelské metody řízení. Úspěšné zavádění metody se opíralo o výrazné osobnosti, politickou podporu, o soustavnou přípravu a podporu lidí, kteří mají zájem o nový způsob řízení.

Zdroje jsou chápány jako vzácné a podle toho je s nimi zacházeno. Jsou přiřazovány k úkolům. Každý nový úkol vyžaduje nové zdroje. Ty lze získat od zadavatele úkolu, či zrušením nebo snížením objemu zdrojů jiného úkolu či v kombinaci.

Významným faktorem úspěšnosti reformy řízení veřejných (obránných) zdrojů se stala veřejná informovanost. Veřejnost i podnikatelské subjekty se mohou seznámit s rozpočtem a záměry ministerstva obrany na dva roky. Zároveň se mohou veřejně seznámit s konsolidovanou účetní závěrkou resortu obrany včetně komentáře o plnění hlavních úkolů resortu obrany z hlediska věcné i finančního, o funkčních požitcích a plátech hlavních představitelů.

Předpoklady efektivnosti řízení zdrojů pro obranu

Na tomto příkladu lze doložit, že v obraně jako součásti veřejného sektoru lze aplikovat podnikové metody řízení, které snižují neefektivnost. Jedná se o mírovou etapu fungování ozbrojených sil včetně zajištění expedičních jednotek v zahraničí. Jsou

k tomu nutné určité předpoklady. Mezi tyto podstatné předpoklady lze obecně zařadit zejména:

- pozitivní společenské a politické prostředí, podpora politických stran i veřejnosti,
- jasně vymezený a naplánovaný program s dílčími cíli jako nejuvhodnější vybraná alternativa,
- vhodně volené metody jejich dosažení, zdůvodněné kalkulace,
- legislativní a ekonomické předpoklady,
- na politických stranách a financích nezávislá vůdčí osobnost mající podporu vlády, politických stran, která by dokázala nést odpovědnost za úspěch reformy a byla schopná prosadit nepopulární opatření.
- otevřená politika reformátorů umožňující veřejnou kontrolu postupů reformy,
- správně načasované zahájení a důsledné ukončení reformy,
- vhodná zahraničně politická a ekonomická situace,
- mentalitu a vztah obyvatelstva dané země k armádě a obraně státu.

Předpoklady nemusí být nutně splněny všechny najednou. Avšak mezi rozhodující předpoklady, které by měly být naplněny patří společenská a politická podpora, vůdčí osobnost reformy, jasný, vyvážený program a otevřená politika reformátorů vůči veřejnosti.

Důležité je podchycení iniciativy lidí změnit stávající stav. V resortu obrany se vytváří teoretická fronta, která se snaží o rozpracování uvedených zásad pro praxi. Existuje řada studií a článků, publikací, které zavedením nových metod řízení výdajů v resortu obrany zabývají. Některé z nich jsou uvedeny v přehledu použité literatury. Jde o to tyto názory poznat a ve spolupráci s odborníky z praxe je uvést do života.

Vzhledem k současnému stavu řízení veřejného sektoru v naší republice včetně již zahájené reformy veřejných financí je tento záměr těžko realizovatelný bez toho, že by do reformy řízení veřejných financí bylo zapracováno zavedení nových metod řízení zdrojů, o nichž jsem zde pojednal. Při jejich implementaci je nutno přizpůsobit tyto metody konkrétním podmínkám českého státu a jeho ozbrojených sil.

Přehled použité literatury

- Dušek, J. Financial management within the MoD of the Czech Republic, vystoupení na konferenci Advances in Defence Programming and Budgeting, Sofie 2002.
- Dušek, J. New approaches to budgeting in the MOD of the CR, NATO international conference: The Better defence resource management in new security environment, Budapest 2003.
- Holcner, V. Sledování nákladů výcviku pomocí nákladově-procesní metody, Vojenské rozhledy č. 4/2003, s. 141.
- Horák, R. a kol. Východiska pro konstituování ekonomiky armády, VA Brno, 2002.
- Horák, R. Implementation of Cost Accounting in the financial management in the Czech Armed Forces, Problems and solutions, NATO international conference: The better defence resource management in new security environment, Budapest 2003.

- Kunc, S. Hospodárnost a efektivnost v resortu MO ČR, *Vojenské rozhledy* č. 2/2002, s. 95
- Kunc, S. Náklady v AČR, *Vojenské rozhledy* č. 3/2002, s. 98.
- Ochrana, F.: *Veřejná volba a řízení veřejných výdajů*, Ekopress, Praha 2003.
- Pernica, B. Vojáci základní služby a demokratická kontrola ozbrojených sil v ČR, *Vojenské rozhledy* č. 4/2002, s. 79.
- Rychel, J., Strnádek, J. Globalizační dilema doktríny preventivní války a obranné výdaje ve světle veřejných rozpočtů a reformy ozbrojených sil, *Vojenské rozhledy* č. 4/2003, s. 14.
- Truneček, J. *Znalostní podnik ve znalostní společnosti*, s.78, Professional Publishing, Praha 2003.
- Koncepce výstavby profesionální AČR a mobilizace ozbrojených sil ČR přepracovaná na změněný zdrojový rámec, A report č. 24, s.11, AVIS Praha 2003.
- Wright, G., Nemeč, J. *Management veřejné správy, teorie a praxe*, Ekopress, Praha 2002.
- www.hm-treasur.gov.uk
- www.army.cz

Poznámky

¹ Command and Control (Commandement et contrôle) – velení (command) je plánovací a rozhodovací proces, pomocí kterého velitel prosazuje svou vůli a vyjadřuje své záměry podřízeným. Zahrnuje pravomoc a odpovědnost za nasazení sil pro splnění úkolu.

Řízení (control) je proces, pomocí kterého velitel za pomoci štábu organizuje, řídí a kontroluje činnost vlastních a přidělených sil. V podstatě je to proces prosazování plánu operace (boje) v průběhu bojové činnosti. Řízení zahrnuje vydávání nařízení, rozkazů, instrukcí jak před, tak v průběhu operace.

V rámci velení je rozeznáváno úplné velení, operační velení a taktické velení.

V rámci řízení je rozeznáváno operační řízení, taktické řízení, administrativní řízení a koordinační pravomoc. Viz připravovaný *Slovník vybraných operačních pojmů*.

² Truneček, J.: *Znalostní podnik ve znalostní společnosti*, s.78, Professional Publishing, Praha 2003.

³ Koncepce výstavby profesionální AČR a mobilizace ozbrojených sil ČR přepracovaná na změněný zdrojový rámec, A report č. 24, s.11, AVIS Praha 2003.

⁴ Od 1. 1. 2004 agentury NATO jsou povinny účtovat o odpisech a časovém rozlišení nákladů a výnosů.

⁵ PPBS – planning programming and budgeting systém - metoda řízení zdrojů založená na systémové analýze poprvé uplatňovaná v procesu řízení obranných zdrojů v USA v 60. letech 20. st.

⁶ Horák, R. a kol.: *Východiska pro konstituování ekonomiky armády*, VA Brno, 2002, s. 194.

⁷ Viz *The Government's Expenditure Plans 2002/03 to 2003/04*, MOD UK, viz www.hm-treasur.gov.uk s. 15—16.

⁸ PPP – Public Private Partnerships/Private Finance Initiative - způsob zapojení soukromých zdrojů do financování veřejných (obrných) projektů.

⁹ Povzbuzuje složky využívat nezmenšených schopností na komerčním základu. Tj. využívání dočasné volných kapacit v resortu ve prospěch externích organizací (tréninkové prostory, údržba a opravy pro privátní sektor apod.) viz s. 19 tamtéž.