

Smyslem následujícího článku je vyprovokovat ekonomicky smýšlející vojenskou veřejnost k diskuzi o stávajících problémech ekonomiky rezortu MO s cílem zlepšení ekonomického řízení cestou kvality. Autor chce poukázat na velké rozdíly mezi často správně proklamovanými tezemi s vazbou na ekonomický vývoj rezortu MO a současnou praxí, která jejich naplnění neumožňuje. Pokud se však nebudeme zabývat příčinami tohoto nesouladu, tak proklamace zůstanou na papíře a o skutečném zvýšení efektivnosti si můžeme nechat pouze zdát. Ústředním mottem článku je snaha nejen o kritiku, ale i o návrh změn, které by mohly proklamované cíle naplnit, či alespoň k nim přispět.

Úvod

Za důležité považuji nejprve předeslat: chceme-li něco v rezortu MO zlepšit, pak se musíme oprostít od často velmi zavazujícího, subjektivního vyjadřování názorů podle příslušnosti k té či oné sekci MO a pokusit se vnímat kritiku a návrhy na eliminaci negativních jevů ne jako likvidační pro některé funkce, ale jako snahu o optimalizaci systému, která prospěje rezortu MO jako celku.

Musíme se konečně naučit přijmout fakt, že poučení se z chyb, ať je způsobil kdokoliv, se rezortu MO vždy vyplatí především z hlediska dalšího efektivnějšího využití omezených finančních zdrojů. Naproti tomu setrvávání na chybách z minulosti, jenom v důsledku snahy o zachování „zaběhlého“ mechanismu, zpracovaných metodik a SW programů za každou cenu, nesvědčí o snaze hledat co nejefektivnější využití dostupných zdrojů. Pokud však nebudeme nad účelností a dopady různých metodik neustále přemýšlet, potom nelze proklamat některé teze o racionálním přístupu k ekonomice rezortu MO.

Výchozí proklamace pro porovnání s realitou

Pro porovnání proklamované transparentnosti, jednoduchosti, snížení administrativy a efektivnosti s jejím reálným naplněním v současné praxi rezortu MO jsem vybral některé teze z dokumentu „Dlouhodobá vize rezortu Ministerstva obrany“, který projednala a vzala na vědomí vláda ČR svým usnesením č. 908 ze dne 23. července 2008. I když tento materiál stanovuje směr a priority pro rozvoj v horizontu dvaceti let, podle závažnosti a odhadu doby možné realizace výchozích předpokladů je třeba započít s rozpracováním již dnes. Diskuze k jednotlivým tezím vize je důležitá mimo to i proto, že popsany rozvoj rezortu MO je dosažitelný různými variantami a jediné širokou diskuzí lze vybrat tu optimální.

Teze č. 1: Informační systémy vytvoří podmínky pro efektivní velení a řízení na všech stupních rezortu MO

Vycházím-li z nadpisu článku, pak musím především začít u způsobu naplňování **systémového přístupu k řešení informačních systémů** v rámci rezortu MO. Z oblastí, které jsou mi dlouhá léta nejbližší, jsou to především IS v oblasti plánování a rozpočtování. Chtěl bych ve svém příspěvku, který by mohl být předmětem další diskuze, poukázat na některé současné výsledky zejména z hlediska negativních dopadů, které jsou v praxi plánování a rozpočtování zřejmé. Proto v návrhu možného řešení za prioritní považuji jejich eliminaci.

Z hlediska systémového přístupu je snad logické, že oblast informatiky v rezortu MO by měla být řešena komplexně, tj. ve všech souvislostech a možných vlivech na efektivnost řízení a samozřejmě i v důsledcích implementace IS na efektivnost alokace finančních zdrojů. Informační systémy by tedy neměly vytvářet dualitu, zvyšovat administrativní náročnost a nakonec, či vlastně hlavně, v oblasti nákladů působit hospodárně, efektivně a účelně.

To je ale čistá teorie, kterou potírá současná realita softwarové podpory pro střednědobé plánování na jedné straně a na druhé straně softwarová podpora rozpočtového procesu. Nechci se zabývat otázkou, proč při implementaci jednoho komplexního plánovacího procesu v rezortu (rozpočtování je fáze krátkodobého, ročního plánování) jde o produkci dvou různých civilních dodavatelů, ale budu se zabývat již dříve vyslovenou otázkou, zda musíme řešit tyto dvě fáze jednoho plánovacího procesu za použití současných nástrojů, tj. kalkulačních a kmenových listů. Zde abstrahuji od realizované změny názvosloví – vždy jde o kalkulační proces k sestavení a realizaci **střednědobého plánu** (dále jen SdP) a o kalkulační proces k sestavení a realizaci rozpočtu.

I když se dá předpokládat, že tato dlouhodobá nekompatibilita nebude za strany současných hlavních aktérů, tj. sekce plánování sil MO a sekce ekonomické MO, plně akceptována, stačí jen provést porovnání čísel za posledních několik let a vyvstalé rozdíly obou hlavních dokumentů těchto sekcí v dané oblasti mohou jen toto tvrzení potvrdit.

Zde znovu apeluji na již dříve uvedený předpoklad racionalizace ekonomického řízení v rezortu MO (a současně bezemočního, neosobního přístupu k pochopení záměru autora článku): tj. především „svléknout dresy jednotlivých sekcí“ a mít vůli a nebát se diskuze s ukázáním na některá problémová místa systému, která jsou ve zřejmém rozporu s proklamovanými zásadami uplatňovanými v rezortu MO, nebo které brání zavedení efektivnějšího, ale i jednoduššího systému.

Myslím, že dnes již nelze diskutovat o správnosti přechodu rezortu MO k **systému řízení podle cílů**. Horší to ale je s jejich naplňováním, protože ne ve všech krocích realizace jsou cíle brány v úvahu jako prvořadý faktor. Jaké negativní dopady může mít pak nastavení systému, který nevezme v úvahu prvořadé zajištění cílů, tedy cílovou účelnost alokovaného výdaje, chci ukázat na jednom příkladě z nedávné praxe sestavování rozpočtu na rok 2009.

Problém nastavení základních finančních limitů ve střednědobém plánování a rozpočtování. Jednou ze zásad plánování finančních zdrojů v rezortu MO je jistě správná zásada, že **tzv. mandatorní (nárokové a normované) výdaje a výdaje, na které jsou uzavírány s dodavateli zejména dlouhodobé smlouvy** (se sankčními závazky v případě neplnění), jsou předmětem prioritního plánování, a tudíž nemají být ani předmětem případného (ale bohužel v současnosti prakticky každoročního) krácení a o co horšího: formou plošného krácení.

Přes tuto uznávanou zásadu při střednědobém a rozpočtovém plánovacím procesu na rok 2009 byla vytvořena oblast SdP „*Ostatní běžné výdaje*“, do které **byla zařazena výdajová kategorie „Přídavek na bydlení“**. Tedy mandatorní náležitost, poskytovaná vojákům podle zákona č. 221/1999 Sb., a která, podle mého názoru, patří do vytvořené oblasti „*Osobní mandatorní výdaje*“. Nadto je přídavek na bydlení závazným limitem stanoveným správcem kapitoly M0, tedy samostatně sledovaný výdaj.

Nelze se potom divit, že při krácení ve výši cca 25 % uváděné oblasti „*Ostatní běžné výdaje*“ došlo k velice negativním dopadům na nákladová střediska, mající zejména vysoké počty vojáků. Je to proto, že přídavek na bydlení se musí stejně rozpočtovat nekrácený jako další mandatorní výdaje typu stravování nebo vystrojování a přičteme-li k tomu i nutné plánování výdajů pod uzavřenými smluvními vztahy (v našem případě např. milionové výdaje na střežení objektů civilními agenturami), tak dopad krácení ve vytvořené oblasti „*Ostatní běžné výdaje*“ znamená často likvidaci dalších činností, které se musí krátit na nulu.

Pro ilustraci uvádím, že u jednoho nákladového střediska mandatorní a obdobné výdaje v rámci provedeného krácení oblasti „*Ostatní běžné výdaje*“ představovaly cca 75 % z celkového objemu, a tudíž na zbývajících 25 % činností dopadlo krácení celé kategorie. Vzniká otázka, zda není lepší problém vyřešit systémově předem než následnými nestandardními a často kontraproduktivními řešeními.

Návrh na možné systémové řešení není složitý: Kromě odstranění zmíněného nesprávného zařazení výdajů mandatorního charakteru do „*ostatních běžných výdajů*“ jde především o realizaci **plánování s vyhodnocováním rizik** a tedy s kalkulováním předem odhadovaných možných vlivů snížení celkového příředu finančních zdrojů rezortu M0. To znamená, že při nastavení limitů v současném systému rozpočtování je třeba počítat s určitou rezervou, odpovídající výši vyhodnocení možných rizik. Při rozpisu se potom rozdělují již upravené (snížené) limity na jednotlivé činnosti bez hrozby jejich pozdějšího plošného krácení.

Plošné krácení ostatně považují za jeden z nejhorších nešvarů, naprosto odporující zejména proklamované provázanosti věcného a finančního plánování v rezortu M0. **Krátit (pouze „kratitelné“) výdaje znamená snížit souběžně ve věcném plánu činnosti, akce, projekty, které mají nejslabší pořadí priority.** Při rozpisu limitů na pokrytí mandatorů a výdajů pod smlouvou je třeba alokovat zdroje v plné výši a to souvisí s jiným přístupem, než je při současném rozdělení modulů a v jejich rámci pak dalším zařazení výdajů.

Technická stránka realizace rozpočtování musí přece plně respektovat ekonomický zámysl daného systému, a to se v současných podmínkách neděje. Možné řešení uvádím v části pojednávající o návrhu nového přístupu k rozpočtování a střednědobému plánování.

Teze č. 2: Rozsah administrativních činností a jejich časová náročnost budou omezovány optimalizovaným tokem dokumentů a dostupností manažerských informací v centrálním informačním systému

Soudě podle reality je problém administrativní náročnosti dosud velmi málo zvažovaný faktor při stanovení průběhu procesů naplňujících systém ekonomického řízení. Přestože je administrativní náročnost tu a tam kritizována, nelze konstatovat žádný trend zlepšení. Abych ilustroval realitu v této oblasti, vybral jsem si jeden dlouhodobý **příklad z oblasti změnového řízení, tedy přesuny prostředků státního rozpočtu (v tomto případě v rámci kapitoly rezortu M0).**

V roce 2005 proběhl audit, prováděný odborem interního auditu MO, se zaměřením na rozpočet kapitoly MO s cílem, mimo jiné, prověření funkčnosti systému plnění a vyhodnocení rozpočtu rezortu MO. V závěrečné zprávě se uvádí, cituji:

„V průběhu roku bylo uskutečněno 117 672 rozpočtových opatření na 10 999 dokladech. Objem změn u deseti největších rozpočtových položek představuje 75,45 % z celkové výše rozpočtu kapitoly MO, tento objem byl realizován 55 177 rozpočtovými opatřeními. Množství rozpočtových opatření a jejich rozložení v průběhu roku je ovlivněno na začátku nepřesností v kalkulaci potřeb v důsledku nesprávného přístupu k ročnímu plánování ve vztahu k limitům SdP (popř. dopad balancování) a přebytkem finančních prostředků na konci roku ovlivněným výší (měkkostí) standardů. Nesoulad požadavků a reálných potřeb, množství rozpočtových opatření a jejich rozložení v průběhu roku dokumentuje úroveň kvality rozpočtového procesu a může vést k ne hospodárnému vynakládání finančních prostředků.“

Není pochyb o tom, že naznačená nepřímá úměra mezi kvalitou plánování (čím menší kvalita) a počtem prováděných rozpočtových opatření (tím větší počet „nápravných“ přesunů rozpočtových prostředků) je důkazem administrativní náročnosti, a zároveň negativních důsledků, které vznikají z nastaveného systému.

Při **rozboru příčin změnového řízení (vysloveně interního původu)**, tedy proč v současnosti existuje tak velký moloch rozpočtových opatření, je totiž možno dojít k závěrům, že to není jenom důsledek nízké úrovně plánování, založený většinou na chybných odhadech a kalkulacích lidského faktoru, ale zejména **z důvodů, založených přímo v daném systému plánování**. Musím samozřejmě abstrahovat od rozpočtově nezajištěných akcí v plánu, ať již pro objektivní neočekávané úkoly rezortu MO, nebo pro již kritizované nezvažování rizikových faktorů a práci s rezervou.

Pokusím se nyní zobecnit některé případy rozpočtových opatření, které by se při jiném systému nemusely stát:

- **Převody finančních prostředků na Vojenské ubytovací a stavební správy (VUSS) k realizaci oprav a údržby nemovité infrastruktury** – Případá mi zbytečné zvyšování administrativy dávat rozpisem rozpočtové prostředky na nákladové středisko (NS), zejména na rozpočtovou podpodložku (RPP) pro opravy a udržování nemovitého majetku. Potom je následně převádět na VUSS, které je realizují podle svých potřeb. Vždyť velitelé útvarů musí stejně na VUSS vyžadovat své věcné potřeby, a protože tyto prostředky stejně jako centrálně financované nespádají pod jejich přímé řízení, jde jen o zbytečnou administrativní zátěž. Původní prvotní důvody k zavedení těchto rozpočtových výdajů do dílčího rozpočtu jednotlivých útvarů byly ovlivněny docela racionální myšlenkou, že jsme chtěli znát „kolik nás stojí jednotlivé útvary?“. Dnes je možno konstatovat, že nikdy tato původní myšlenka nebyla naplněna, vzhledem k odlišnému účetnímu sledování, zvýšenému centrálnímu financování a dalším vlivům. To mne přivádí k záměru přidělovat do dílčích rozpočtů jen ty rozpočtové prostředky, které velitelé-manažeři mohou svými rozhodnutími ovlivňovat. Proč tedy nedat na VUSS všechny prostředky, které spadají k plnění jejich působnosti v určeném okruhu nemovité infrastruktury (v oblasti decentrálního plánu nemovité infrastruktury jde o 5 RPP v současnosti rozpočtovaných na NS proti 19 RPP, které se rozpočtují na VUSS přímo). Není samozřejmě ani na místě vyžadovat od NS analýzu čerpání rozpočtových prostředků za převáděné prostředky na VUSS, protože v podstatě nemohou časové parametry, ani finanční objem na požadovanou akci ovlivnit.

- **Převody prostředků na Vojenská lázeňská a rekreační zařízení (VLRZ) k úhradě výdajů na služební akce** v jejich zařízeních, stravování apod. Velké množství převodů z dílčích rozpočtů NS na tuto příspěvkovou organizaci nejenže znamená administrativní zátěž NS včetně správců dílčích rozpočtů, ale nadto každoročně znamenají zkreslení původně plánovaných příspěvků PO (příspěvkové organizace) a lze se též ptát, zda rozpočtová opatření vlastně nenahrazují pouhou fakturací, která je na štíru s rozpočtovými pravidly. V případě převodů rozpočtových prostředků na pohoštění pak dochází samozřejmě ke zkreslení skutečnosti čerpání rozpočtu, protože tyto objemy se z vyhodnocení efektivnosti jejich využití např. ve státním závěrečném účtu vytratí. Proč by tedy neměla VLRZ dostat před vlastním návrhem rozpočtu věcné požadavky na výkony ve prospěch ostatních rozpočtových NS včleněných do svého příspěvku na činnost a pro sestavení svých nákladů a výnosů (stejně jako je má na rehabilitace VZP a další aktivity pro rezort) a NS by nemusela během roku převádět mnohačetné rozpočtová opatření. O zvýšení transparentnosti a přinucení NS ke zvýšení úrovně plánování není pochyb.
- **Převody prostředků na Správu vojenské dopravy, na kurzy v působnosti Ředitelství personální podpory (ŘePP) a celá řada dalších převodů**, které jsou založeny na systému „když něco chceš, převed’ peníze“, jsou podle mého názoru zbytečné, protože jde u adresátů – realizátorů vesměs o plnění jejich stanovených působností a je tedy možné je naplánovat věcně i finančně přímo do vlastních rozpočtů.
- **Dalších převodů prostředků v důsledku nastaveného systému** lze nalézt v současnosti celou řadu. Některé vyplývají z nesprávně nastaveného systému střednědobého plánování: Jde např. o plánování prostředků na aktivitu 87001 – Pohoštění, která je plánována v rozporu se stanovenou metodikou v RMO č. 1/2006. Jeho nedodržením tak již několik cyklů SdP plánují vojenské útvary prostředky, které potom v rozpočtu v převážné většině nedostanou (a ani nemohou dostat). Přitom řešení je velmi jednoduché. Stačí totiž, aby sekce plánování sil (SPS) MO vypočítala 0,04 % z celkového objemu rozpočtových prostředků na každý rok cyklu ve prospěch sekce ekonomické Ministerstva obrany (SE MO), protože to je právě limitovaný objem, který RMO č. 1/2006 umožňuje řediteli SE MO, jakožto zpracovateli návrhu výdajů na pohoštění a věcné dary, předložit cestou svého NMO ministru či ministryni obrany finální dokument ke schválení. Teprve rozpisem rozpočtu je realizován limit pro aktivitu pohoštění (ve všech kategoriích) na jednotlivá NS. Naproti této realitě (a při neplnění RMO č. 1/2006) SPS MO v metodice sestavení SdP tvrději setrvává na nepotřebných kalkulacích v kmenových listech jednotlivých NS a plánování naprosto odlišných objemů výdajů na pohoštění a poskytování věcných darů.

V Dlouhodobé vizi je dále v rámci teze, kterou jsem si označil číslem 2, proklamováno **snížení časové náročnosti administrativních činností cestou optimalizace toku dokumentů** a dostupností manažerských informací v centrálním informačním systému. Optimalizace toku dokumentů je jistě správná věc, avšak myslím, že by měla předcházet etapa optimalizace vlastních předpisů, tedy provést jejich zjednodušení a srozumitelnost, jasné vymezení kompetencí aktérů, zabezpečit provázanost s další legislativou, interními normativními akty (INA) apod. Zjednodušení předpisů by pak mělo samo působit na zjednodušení a optimalizaci oběhu dokladů v rezortu.

Co se týká **dostupnosti manažerských informací v centrálním informačním systému**, pak si kladu především otázku: Má vůbec velitel možnost a podmínky k manažerskému

rozhodování? Jsou vytvořeny předpoklady pro vznik manažerských informací? Jsou naši velitelé v působnosti „manažera“ vyškoleni? Myslím, že je na místě minimálně zavést na toto téma diskuzi, protože proklamovaná dostupnost manažerských informací (manažerský informační systém ap.) se již objevují v oficiálních dokumentech jako cíle již třetím rokem, avšak ve vytváření předpokladů k jeho naplnění se nic neděje. Myslím, že tato oblast se úzce týká nastavení optimálního poměru mezi centrálně a decentrálně financovanými výdaji a delegováním rozhodovacích pravomocí směrem dolů.

Teze č. 3: Kompetentní a motivovaní lidé jsou a i v budoucnosti zůstanou nejcennější hodnotou rezortu MO, obsahuje následující bližší konkretizaci:

- ❑ Požadavky na jejich přípravu, jak ve fázi vzdělávání, tak i výcviku, odborné a osobnostní kvality s vývojem ve vojenství permanentně porostou.
- ❑ Rezort MO bude podporovat propojování veřejného, nevládního i soukromého sektoru a rozvoj mezinárodní spolupráce v rámci celoživotního vzdělávání.
- ❑ Bude vytvořen flexibilní systém pro získávání, přípravu, udržování a doplňování personálu v podmínkách konkurenčních tržních mechanismů.
- ❑ Rezort MO bude usilovat o to, aby nejvýznamnější motivací personálu bylo celospolečenské ocenění jeho činnosti a nabídka kariérního rozvoje s možnostmi celoživotního vzdělávání umožňující i následné úspěšné uplatnění na trhu práce po skončení vojenské kariéry.
- ❑ Rezort MO bude i nadále realizovat vzdělávání a odbornou přípravu personálu jak ve vlastních vzdělávacích institucích a výcvikových zařízeních, tak i mimo ně, a v zahraničí na základě principu účelnosti a efektivity.

V předešlé kapitole byla vyřčena otázka, týkající se **ekonomické vzdělanosti** našich velitelů, ředitelů a dalších vedoucích pracovníků. Úzce souvisí s faktem, že sebelépe vypracovaný systém plánování, rozpočtování nebude plně funkční, když provádějící zaměstnanci nebudou schopni chápat podstatu a smysl nových přístupů. (Pozn. aut: Osobně vím, kolik let trvalo přesvědčování jistého funkcionáře o nutnosti přechodu od plánování a sledování rozpočtových položek k plánování a sledování výdajů na věcné úkoly a činnosti rezortu MO, jako východisko k zavedení výkonnostního rozpočtování.)

Ekonomická situace České republiky, a s tím související fakt, že pro rezort obrany budou vždy finanční zdroje státního rozpočtu vzácné a z pohledu rezortu omezené, by však měla více burcovat vedoucí manažery rezortu obrany k zavedení větší racionality do rozhodovacích procesů alokace zdrojů.

Návrh možné varianty nového přístupu ke střednědobému plánování a rozpočtování v rezortu MO

Po uváděné kritice některých momentů a oblastí ve stávajícím procesu ekonomického řízení je na místě navrhnout možnou variantu nastavení nových přístupů. Jsem si vědom toho, že víceméně názory ekonomických teoretiků na ekonomiku rezortu jsou spíše pro komplexní systémové řešení, než realizace dílčích změn (viz např. článek Ing. Kuncce: „*Dlouhá cesta k realizaci manažerské ekonomiky v AČR*“, Zvláštní ekonomické číslo VR 2007).

Osobně jsem však přesvědčen, že není možno čekat, až nastanou příznivé podmínky (nastanou-li vůbec) pro provedení zásadní reformy, a že lze i za stávajících podmínek přispět ke zvýšení úrovně systému řízení ekonomiky rezortu MO. Uvedu tak některé náměty k diskuzi, které bohužel zůstaly nevyслуšeny již několik let.

V souladu s tezemi, uvedenými v nadpisu tohoto článku, je základním mottem mého návrhu snaha po:

- ❑ maximálním **zjednodušení** dokumentů, které nastavují základní procesy v ekonomice rezortu MO,
- ❑ **transparentní** nastavení optimalizovaného toku dokumentů,
- ❑ prosazení názoru, že **zavedení zásad 3E** (Economy, Effectiveness and Expediency) alespoň v elementární podobě je v rezortu MO možné,
- ❑ prohloubení **provázanosti věcného a finančního plánování**,
- ❑ prosazení názoru, že systém **řízení podle cílů musí být prioritou ve všech disciplínách**,
- ❑ **posílení autonomie ekonomického rozhodování** na nižších stupních,
- ❑ akceptaci názoru, že **ekonomická vzdělanost vedoucích pracovníků** je v současnosti nezbytností,
- ❑ akceptaci názoru, že k **vytvoření manažerského systému** a k realizaci manažerského rozhodování musí být především definovány a splněny předpoklady a východiska.

K vyjádření uceleného systému ekonomického řízení v rezortu MO považuji za nutné především stanovit **nosné sloupy – východiska**, na kterých se pak mohou odvíjet propracované varianty. Za ně považuji zpracování a stanovení těchto dokumentů:

- ❑ **Analýza SWOT** (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats), která v rámci svých složek vyjádří slabé a silné stránky, příležitosti i hlavní rizika současného stavu. Upozorňuji, že pokus o stanovení ekonomické strategie na základě zpracování této analýzy již byl před lety učiněn, avšak bohužel další realizační kroky, které musí následovat, již ne. Rovněž se nelze spoléhat na použitelné výsledky z nedávného auditu slovenské firmy, který byl, jak se potvrdilo, předem odsouzen k nepotřebě. Pro tak specifický rezort obrany je zřejmě účast zkušených vlastních zaměstnanců v týmu nezbytná.
- ❑ **Předpis o plánování v rezortu MO** – Podle daného obsahu se rýsuje vytvoření a implementace předpisu, který má šanci vydefinovat:
 - ❑ Soustavu hlavních dokumentů v rezortu MO a jejich posloupnost, priority.
 - ❑ Proces plánování cestou programové struktury včetně stanovení transparentních působností jednotlivým správcům programů a nově zavedené Rady rezortu MO pro plánování a řízení zdrojů.
 - ❑ Komplexní pohled na řízení rezortu MO s hlavním rysem provázanosti věcného a finančního plánování.

Má-li však tento předpis opravdu znamenat, co potenciálně proklamuje, potom považuji za nutné:

- ❑ Uvést do souladu s předpisem **prozatímní organizační řád a upravit současnou organizační strukturu (na programovou strukturu)**. Dále si je třeba uvědomit, že působnosti hlavních aktérů procesu řízení a tedy i plánování se musí dotáhnout z této obecné roviny do konkrétních působností. Osobně si myslím, že jeden z nejdůležitějších úkolů je dotažení odpovědnosti za jednotlivé cíle až do odpovědnosti za současné činnosti

(aktivity). Měli bychom se vystríhat současného, v některých případech neúčelného a netransparentního přidělení aktivit do působnosti jednotlivých správců průřezových oblastí. A bude-li plánovací věta skutečným rozpracováním cílů až do konkrétní aktivity či projektu a akce, potom realizátoři cílů - gestoři za jednotlivé průřezové programy (tedy cíle průřezově plněné napříč programovou strukturou) a správci hlavních programů za své cíle, mají první předpoklady pro výkon činnosti jako manažera v dané oblasti.

- ❑ **Rada pro plánování a řízení zdrojů** musí ke stanoveným věcným cílům stanovit i finanční zdroje, jak je zakotveno v jejich působnosti. Tím se dostáváme konečně k vrcholovému (kolektivnímu) orgánu celorezortní působnosti, který nemůže být podezříván z toho, že těží z toho, že vládne finančními zdroji, protože zpracovává základní plánovací dokument.
- ❑ Má-li Rada ve své působnosti i hodnocení efektivnosti plánovacího procesu, potom je šance na brzké vydání metodiky k zavedení **ukazatelů hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti** alokace zdrojů do plánovacího procesu. K tomu je třeba vydefinovat podstatu současné neochoty se problematikou 3E zabývat: Totiž vyřešit racionální jádro hodnocení jednotlivých ukazatelů – měřitelnost. Přestože řada pracovníků rezortu MO absolvuje odpovídající vzdělání u renovovaného autora četných prací v této oblasti na VŠE Praha, nenašel se ani jediný, který by chtěl získané znalosti uplatnit v praxi.
- ❑ Problematické je **stanovení přechodného období a termínu vlastní implementace**, zřejmě zde platí: čím déle, tím hůře. Samozřejmě tím nechci nikomu podsouvat myšlenku, že není potřebné předem obsah předpisu řádně prodiskutovat, avšak rozsah dopadů tohoto předpisu je značný, a tak by bylo potřebné řešit tento vskutku „systémový“ předpis co nejdříve uspořádáním diskuze na úrovni konference za účasti jak pracovního a řídicího týmu, tak uživatelů, tj. prakticky zástupců všech složek současné organizační struktury rezortu MO.

Zajištění komplexní provázanosti jednotlivých částí implementovaného systému řízení ekonomiky rezortu MO

Je-li již v rezortu MO definitivně uznávána zásada provázanosti věcného a finančního plánování, potom je třeba pokračovat se vzájemnou provázaností v jednotlivých disciplínách ekonomiky rezortu. Zřejmě je téměř nemožné chtít řešit všechny disciplíny najednou, ale základní provázanosti by měly být splněny prioritně. Mezi ně považují:

- a) **Vazby mezi střednědobým plánováním a rozpočtováním** – jde-li o jednotlivé fáze jedné disciplíny – plánování, pak by tato priorita měla být samozřejmostí. Základní myšlenka této provázanosti by měla směřovat na odpověď k otázce: Co je pro fázi rozpočtování potřebné a co ne? Co je ve střednědobém plánování zbytečné a nevyužitelné pro uživatele? Co se dělá zbytečně duálně? Co by šlo dělat jednodušeji a administrativně méně náročněji? Proč musí mít střednědobé plánování stejný stupeň podrobnosti jako roční rozpočtování? Je třeba zapojovat do střednědobého plánování koncové uživatele – vojenské útvary, stejně jako při rozpočtování? Je smysluplné stále tolerovat někdy zbytečné (vlivem subjektivního rozhodování) rozdíly v číslech SdP na rozdíl od vykalkulovaných finančních objemů v rozpočtu (při proklamování zásady, že SdP je východisko pro rozpočtování, či dokonce, že stačí překlomit prvý

rok cyklu a rozpočet je hotov)? Těchto otázek, které se nechají konkretizovat, je celá řada, a je to jen důsledek nekoordinovanosti práce na společném cíli.

- b) **Prosazení zaměření jednotlivých disciplín na věcné cíle a jejich měřitelné (a tudíž vyhodnotitelné) vyjádření v činnostech (aktivitách) jako hlavní atribut plánovací a rozpočtové věty** – Jde o to, že současná praxe se musí přizpůsobit základním dokumentům v rezortu MO, a ne obráceně. Příkladem by mohlo být stanovování limitů pro rozpočtování ve vazbě na SdP 2009–2014: Místo proklamované vazby finančních limitů na věcné cíle (úkoly), vyjádřené jako struktura oblastí činností (aktivit), samozřejmě pojímající závazné ukazatele a limity, jsou pro rok 2009 vytvořeny výdajové oblasti typu: oblast „ostatních běžných výdajů“, výdajové kategorie „další nákupy a služby“, „nákup materiálu“, „ostatní nákupy majetku a služeb“ a celá řada dalších výdajových kategorií, které jsou pouze vyjádřením druhového třídění a k věcným cílům a úkolům jsou naprosto neadresné, často však i zavádějící. Při tom by stačilo si odpovědět na otázku uvedenou v bodě a), tj. co je potřebné uvádět v jedné (vyšší) fázi plánování k převodu pro použití v druhé (následné) fázi stejné disciplíny? Osobně si myslím, že nosná osa atributů plánovací i rozpočtové věty by měla stavět na attributech nutných ke splnění provázanosti věcného a finančního plánování:

program. prvek × dlouhodobý cíl × střednědobý cíl × aktivita × rozpočtová podpoložka × Kč

Určitě se dá diskutovat o tom, že ve SdP není nutné uvádět rozpočtovou skladbu, ani seskupení RPP do výdajových kategorií, protože výdajové kategorie jsou pro další interpretaci neúčelné a někdy zavádějící (od té doby, kdy se na „zabezpečení běžného života“ vytvořily subkategorie typu 00xxx, je číselník aktivit dostatečným vyjádřením účelu výdaje ke splnění stanoveného cíle).

- c) **Provázanost se týká i fáze vyhodnocení výsledků čerpání finančních prostředků.** Zavedený systém analýz se již částečně změnil ze sledování výsledků v rámci jednotlivých rozpočtových seskupení na kladení většího důrazu na čerpání výdajů v rámci jednotlivých aktivit, avšak zatím např. hodnocení ve státním závěrečném účtu nemá správnou vypovídací hodnotu. Osobně si myslím, že je nejvyšší čas pro zavedení sledování vyšší kvality, než je sledování čerpání RPP (a vyjadřování procent plnění k upravenému rozpočtu, bez ohledu na původní plánované hodnoty a množství úprav). Zavedení nových postupů vyšší kvality v oblasti hodnocení využití finančních zdrojů v rámci rezortu MO by mohlo probíhat současně ve dvou spojitých procesech:
- ❑ **Zavedení alespoň některých indikátorů 3E do plánovací praxe rezortu MO**
 - Stále jsem přesvědčen, že po důkladné přípravě by bylo vhodné zavést ty nejjednodušší ukazatele hospodárnosti a efektivnosti, při čemž pro zavedení ukazatele účelnosti, při současné úrovni ekonomické povědomí v rezortu MO, ještě zřejmě nenazrála doba. (Blížší pojednání viz článek VR č. 3/2006 „*Prosadí se sledování hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti výdajů v rezortu MO?*“)
 - ❑ **Zavedení hmotné motivace pro odpovědné vedoucí pracovníky za splnění kritérií indikátorů 3E** – Jsem přesvědčen, že budou-li odpovědní pracovníci

za splnění plánovaných hodnot indikátorů v rámci plánovacích procesů finančně odměňování, zlepší se i ekonomické výsledky rezortu MO. Proč by také nebylo možné v rámci programového financování stanovit odměny manažerům za splnění termínů „profinancování“ investování? Svůj odraz by rozhodně byl znát ve snížení nežádoucího narůstání rezervního fondu.

Závěr

Nadpis mého článku chtěl navodit potřebnost ekonomických úvah nejen v rovině teoretické, ale zejména v rovině aplikace racionálních progresivních přístupů na podmínky rezortu MO. Snahou bylo uvést rozdíly proklamovaných tezí v dokumentech rezortu MO se současnou realitou a zároveň se pokusit o eliminaci některých negativních dopadů současného systému. Vnímám, že ti, kteří „nesvlékli dres“ některé sekce MO nemusí se mnou souhlasit, avšak jde-li opravdu někomu o další příznivý rozvoj ekonomiky rezortu MO, potom jsem připraven uváděné názory dokázat fakty a diskutovat o možném řešení.

Rozsah článku dovoluje pouze naznačit příklady možných přístupů, třeba i rozdílné intenzity řešení dalšího vývoje, avšak základní smysl nových přístupů je jen jeden: transparentnost, jednoduchost, snížení administrativy a efektivnost alokace finančních zdrojů je třeba prosadit nejen proklamací v dokumentech, ale skutečnou implementací se všemi dopady do života rezortu MO.

Literatura:

Dlouhodobá vize rezortu Ministerstva obrany, podle usnesení vlády ČR č. 908 ze dne 23. července 2008, Praha: MO ČR, 2008.

Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání.

Zpráva o zjištěních, čj. 5134-16/DP/2005-6757, Odbor interního auditu MO, 2005.

RMO č. 1/2006, *Zásady pro hospodaření s finančními prostředky na poškoštění a věcné dary v působnosti Ministerstva obrany*, *Věstník MO*, ročník 2006, částka 1.

Ing. Svatopluk KUNC, *Dlouhá cesta k realizaci manažerské ekonomiky v Armádě České republiky*, *Vojenské rozhledy*, zvláštní ekonomické číslo, 2007, ISSN 1210-3292, str. 22-29.

Změny v globálním bezpečnostním prostředí, nutná modernizace našich ozbrojených sil a jejich přizpůsobení novým úkolům vyžadují nejen změny ve struktuře a materiálním vybavení rezortu Ministerstva obrany, ale především změnu myšlení. Proto byla poprvé v dějinách České republiky zpracována Dlouhodobá vize rezortu Ministerstva obrany, která stanovuje směr a priority pro další etapy transformace rezortu Ministerstva obrany v horizontu příštích dvaceti let.

Ministryně obrany ČR Vlasta Parkanová
Dlouhodobá vize rezortu Ministerstva obrany
A report 20/2008