

Poručík Ing. Bohuslav Perníca

Centralizace verzus decentralizace

(Dva systémy hospodaření v AČR)

V roce 1994 došlo k výrazným změnám v systému hospodaření uplatňovaném v rezortu MO ČR, jejichž charakteristickým rysem byla především snaha o zprůhlednění výdajů vynakládaných na obranu země. Tohoto cíle mělo být zřejmě dosaženo pomocí zavedení mezinárodních standardů pro vykazování výdajů na obranu a výraznější separací mírového a válečného hospodaření rezortu obrany. Patrným efektem těchto snah však mělo být posílení funkce politické kontroly ozbrojených sil spočívající v možnosti hodnotit kvalitu hospodaření rezortu obrany, a především ozbrojených sil v míru, podle podobných kritérií hodnocení kvalit hospodaření jako u ostatních rozpočtových subjektů napojených na státní rozpočet republiky. Jedním z nástrojů reorganizačního procesu systému hospodaření byl proces centralizace hospodaření s rozpočtovými prostředky v rezortu MO. Následující text je kritikou provedených změn. Autor se zabývá některými problémy centralizace a decentralizace hospodaření s rozpočtovými prostředky při zabezpečení obrany a hledá možná východiska pro další rozvoj stávajícího systému.

* * *

Máme-li se zamyslet nad provedenými změnami v systému hospodaření ozbrojených sil ČR a posoudit dva koncepčně odlišné systémy, které byly uplatněny v posledních deseti letech v rezortu MO, je třeba si uvědomit nejdůležitější dimenze, ve kterých je obrana státu v době míru zabezpečována, a poté posoudit naplnění těchto dimenzí při prováděných změnách v systému hospodaření s rozpočtovými prostředky. Lze se domnívat, že obrana státu je v době míru zabezpečována zhruba v těchto pěti dimenzích:

1. **Legislativní dimenze** legálnosti obrany a ekonomických procesů sloužících k zabezpečování obrany, kterou například představují povinnosti v tvorbě a čerpání rozpočtu, vedení účetnictví, ve správě pohledávek, v sociálním zabezpečení příslušníků vojska, apod.

2. **Organizační dimenze** tvorby obrany, která plyne z dimenze legislativní. Ta určuje úkoly či cíle, které mají být plněny v rámci zabezpečení obrany státu. Na základě legálních dokumentů jsou organizovány (plánovány) hierarchické struktury určené k zabezpečení určených úkolů.

3. **Prostorová dimenze** obrany existující jako nutný důsledek dimenze organizační a charakteru toho, „co má být bráněno“, tedy většinou území vlastního státu, jak je stanoveno dimenzí legislativní. Plánovaná hierarchická struktura ozbrojených sil je rozšířena o organizaci na teritoriálním principu.

4. **Ekonomická (zdrojová) dimenze** obrany sloužící k naplnění plánem vytvořených teritoriálních hierarchických organizačních struktur obrany, tj. k realizaci obrany

prostřednictvím nákupu, udržování a rozvoje prostředků obrany a služeb ozbrojených sil.

5. Časová dimenze vystupující jednak jako kritérium pro realizaci systémových změn vznikajících jako odpověď na vnější podněty, například změna mezinárodní politické situace, ale také jako omezující faktor pro přežití systému, například rychlost reakce na provedení útoku.

Systém disponentského hospodaření s rozpočtovými prostředky

O systému disponentského hospodaření s rozpočtovými prostředky, který kontinuálně fungoval i v prvním roce po rozpadu federace, lze prohlásit, že plně respektoval zásady dané všemi pěti dimenzemi.

▲ Politickou reprezentací nebyly prostřednictvím legislativních nástrojů dány žádné nové podstatné cíle nebo úkoly, které by obrana měla plnit.

▲ Protože nebyly dány žádné podstatné nové cíle a úkoly pokračovala organizace v dříve započatých procesech reorganizace spočívající především v snižování počtů prostředků a sil.

▲ V rámci reorganizace docházelo nutně k redislokaci ozbrojených sil.

▲ Nevystala potřeba na změnu chování systémů, a proto dál fungovaly všechny systémy hospodaření podle nezměněných pravidel.

▲ Z důvodu „legislativního vakua“ byly ozbrojené síly členěné do útvarů připravovány reagovat tak, jak by reagovaly i před rokem 1993 – bezprostředně. Což z ekonomického hlediska předpokládá jejich výraznou mobilitu, a tedy i relativní ekonomickou nezávislost jednotlivých organizačních složek.

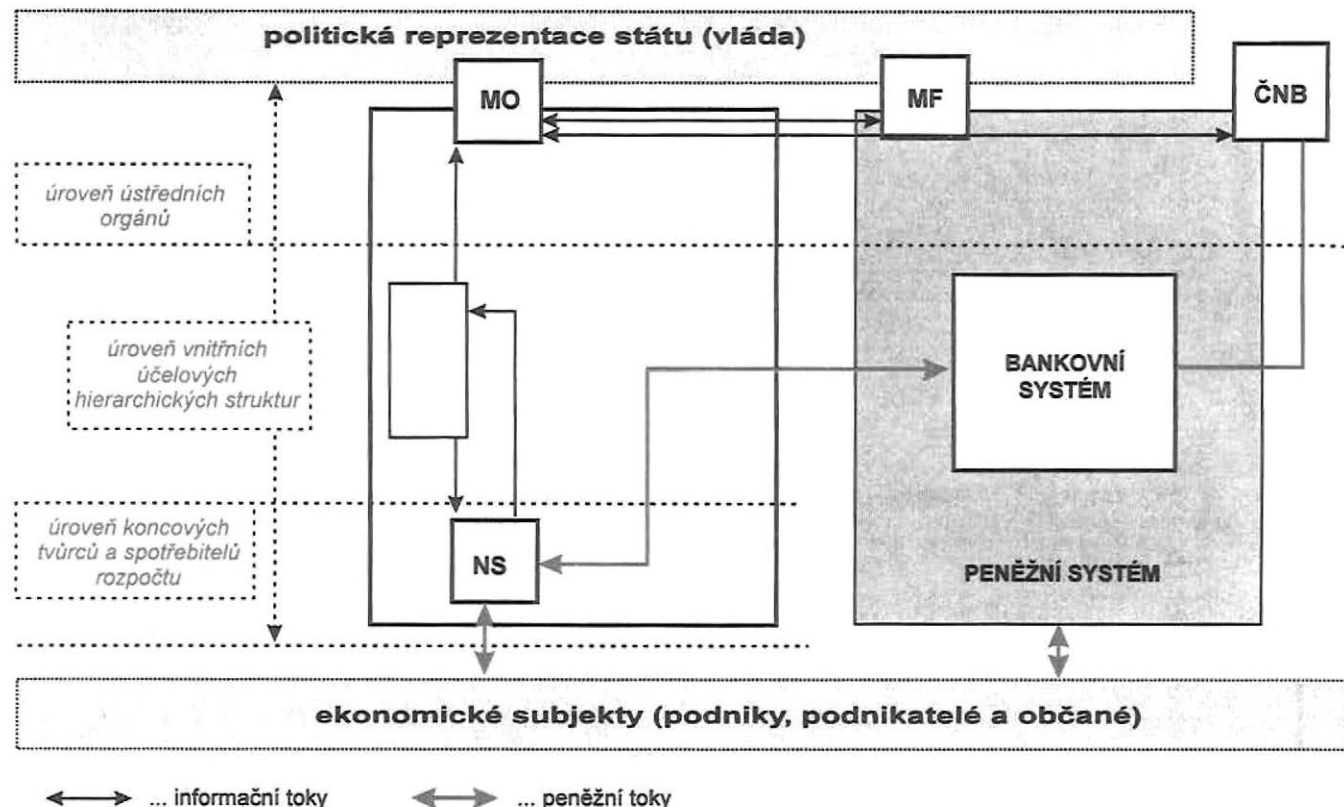
Zjednodušený pohled na disponentský systém hospodaření znázorňuje obr. 1. Disponentský systém se z pohledu velitelů vojenských součástí jako zástupců koncových tvůrců a spotřebitelů rozpočtu (NS) vyznačoval „neomezovaným“ přístupem k rozpočtovým prostředkům deponovaným na účtech České národní banky (ČNB) po dohodě Ministerstva financí ČR (MF) a Ministerstva obrany ČR (MO).

Primárním nástrojem ekonomické regulace je zde rozpočtový limit účelu výdaje oznamovaný podřízenému prvku prvkem nadřízeným. Posledním užívaným nástrojem ekonomické regulace je periodická revize hospodaření prvku probíhající před odvozem účetních dokladů do ústředního archivu minimálně, však jednou za tři roky. Systém fungoval na principech omezení rozhodování limitem účelových výdajů s pozdější kontrolou účelovosti výdajů.

Z hlediska vnějšího okolí, především legislativních podmínek, byly na prvek vojenského útvaru (NS) delegovány ekonomické kompetence:

- tvůrce rozpočtu v součinnosti s nadřízeným prvkem,
- mzdové účtárny v součinnosti s nadřízeným, územními finančními orgány, orgány sociálního a zdravotního pojištění, komerčními bankovními a pojišťovacími ústavy a tzv. třetími osobami,
- majetkové účtárny v součinnosti s nadřízeným,
- všeobecné účtárny v součinnosti s nadřízeným, ČNB, dodavateli a odběrateli,
- hospodaření s pokladní hotovostí,

SYSTÉM DISPONENTSKÉHO HOSPODAŘENÍ



Obr. 1

– správce pohledávek se součinností s ostatními správci pohledávek.

Významnou vlastností systému byla jednota informačních kanálů organizovaných na hierarchickém a funkčním principu zaručující účinné velení v míru i v bojové situaci.

V oblasti ekonomických informací, tj. informací o struktuře rozpočtu, výši limitů na účelové výdaje, o stavu čerpání rozpočtu (účetnictví), výklady právních norem s ekonomickým zaměřením, apod. jsou potřebné podkladové informace pro ekonomické řízení útvaru poskytovány vlastními silami a prostředky prakticky nepřetržitě s jejich upřesňováním od nadřazeného k danému datu nebo na vyžádání a s ohledem na jednotu informačních kanálů jsou vždy jednoznačné.

Shrme-li, disponentský systém se vyznačuje z pohledu řízení jednotlivých organizačních prvků vojska jednotou informačních kanálů, dostupností podkladových informací pro ekonomické řízení prvku a ekonomickou mobilitou. Neexistuje však centru okamžitě dostupná a zároveň verifikovatelná informace o rozmístění, stavu a pohybu majetku rezortu na území ČR.

Systém teritoriálního zabezpečení hospodaření s rozpočtovými prostředky

S odkazem na neexistenci okamžitého a přesného přehledu o stavu a pohybu majetku rezortu, bylo již v průběhu roku 1993 rozhodnuto centralizovat hospodaření s rozpočtovými prostředky v ozbrojených silách. Jedním z použitých nástrojů bylo zavedení systému teritoriálního zabezpečení hospodaření s rozpočtovými prostředky. Nejvýraznější provedené změny v systému hospodaření s rozpočtovými prostředky zobrazuje obr. 2.

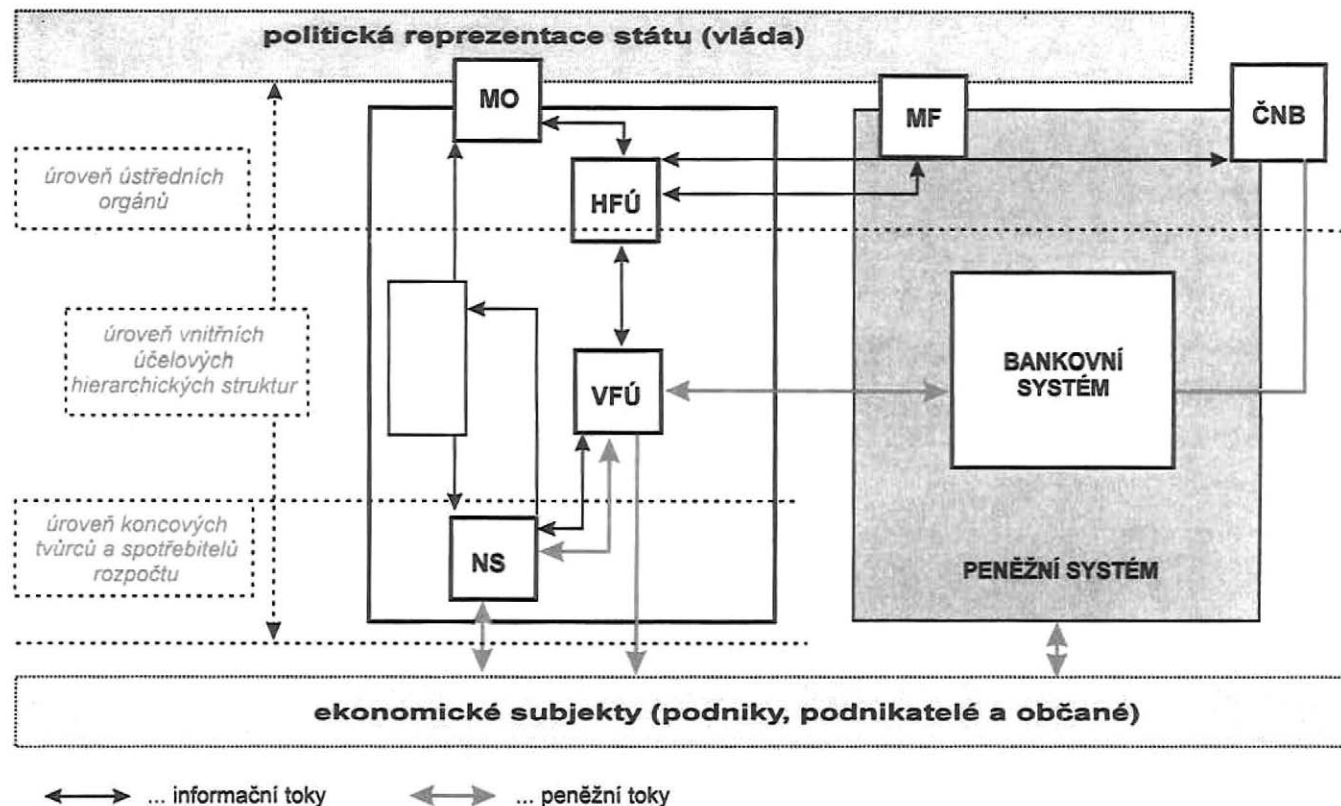
V roce 1994 začaly vznikat první územní orgány systému – vojenské finanční úřady (VFÚ) řízené z centra Hlavním finančním úřadem MO (HFÚ). V podstatě se jednalo o obdobu územní struktury ústředního orgánu státní správy, jak ji známe například z organizace územních finančních orgánů MF nebo územních orgánů práce ministerstva práce a sociálních věcí. Základní rozdíl je však v účelu a v odlišnosti klíče pro přidělení zabezpečovaného území. Toto je zpravidla větší než správní okres a je určeno dohodou vrcholového orgánu MO a vrcholového orgánu Armády České republiky s přihlédnutím ke kritériu rovnoměrnosti zatížení VFÚ a jejich územní dostupnosti pro útvary a zařízení AČR.

Pro podobnost s územní organizací státní správy, lze dnes tento systém pro provedení některých změn také nazývat jako **systém účetní správy majetku**.

Z kybernetického pohledu srovnáním obou obrázků je patrné, k čemu došlo implementací systému teritoriálního zabezpečení hospodaření s rozpočtovými prostředky. Byla posílena kontrolní funkce v hospodaření s rozpočtovými prostředky ve prospěch ústředního orgánu, zde především realizovaná aplikací permanentní finanční revize výdajů přiřazených součástí, z pohledu účetnictví nazvaných **nákladová střediska**, která byla prováděna pracovníky organizačního prvku VFÚ na vstupu do rezortního účetnictví vycházející z respektování základních účetní zásad obsažených v zákoně o účetnictví a v rozpočtových pravidlech republiky.

Vedle toho, že útvar provedenými změnami ztrácí přímý přístup k rozpočtovým prostředkům, přechází na úřady i většina ekonomických kompetencí spojená přede-

SYSTÉM TERITORIÁLNÍHO ZABEZPEČENÍ HOSPODAŘENÍ S ROZPOČTOVÝMI PROSTŘEDKY



Obr. 2

vším s účetnictvím a dříve vyhrazená útvarům. Těm zůstali prakticky jen kompetence v oblasti:

- přípravy vstupních dokladů pro mzdovou, majetkovou a všeobecnou účtárnu,
- hospodaření s pokladní hotovostí nyní přidělovanou zálohově,
- tvorby rozpočtu.

Pokusme se posoudit k čemu došlo z pohledu výše uvedených pěti dimenzí:

■ Bylo rozhodnuto zvýraznit funkci politické kontroly rezortu obrany prostřednictvím zprůhlednění výdajů a vykazováním jejich struktury podle mezinárodních standardů. Navíc se objevil i legální požadavek tyto údaje vykazovat pomocí soustavy podvojného účetnictví. Souběžně s tímto vznikala první koncepce rozvoje AČR.

■ Na základě požadavků legislativní dimenze bylo rozhodnuto vytvořit systém územního finančně-ekonomického zabezpečení účelových struktur rezortu. Podle původních předpokladů jej mělo tvořit čtyřicet územních prvků.

■ Se vznikem VFÚ v teritoriu, byly přiřazeným součástí odebrány jejich delegované ekonomické kompetence a přešli na zabezpečující VFÚ.

■ Přiřazeným součástí byl ztížen přístup k rozpočtovým prostředkům vyhrazených jim rozpočtovým limitem, ale nyní deponovaných na účtech VFÚ, a permanentní revize legální oprávněnosti požadavků na výplatu těchto prostředků tuto skutečnost ještě prohloubila.

■ Nutně se prodloužil čas reakce přiřazených součástí na působení ekonomických podmínek, kterým byly vystaveny, neboť např. likvidace dodavatelské faktury představuje teď vztah pěti subjektů (dodavatel, součást, zabezpečující úřad, ČNB, dodavatelův peněžní ústav) namísto původních čtyř.

Na tomto místě je třeba analýzu rozšířit o specifika organizační dimenze, která ukázala na některé základní problémy zavádění systému současného systému.

Celý systém startoval s nedostatkem výpočetní techniky, a proto byla tato technika částečně převáděna z přiřezávaných součástí na VFÚ, ovšem aniž si kdo uvědomoval tu skutečnost, že s nástupem centralizace prakticky neklesne potřeba součástí pořizovat stejný objem vstupních informací pro systém hospodaření s rozpočtovými prostředky a vedení operativní agendy ukazatelů ekonomického vývoje součástí, např. v oblasti rozpočtu, odměňování, apod., neboť se z hlediska původního systému prakticky nejednalo o revoluční změnu, ale pouze o doplnění jednoho kontrolního systému do systému původního. To sice znamenalo přenos ekonomických kompetencí spojených s účetnictvím na tyto územní orgány, leč odpovědnost za provedené ekonomické operace vymezená legislativními nástroji zůstala velitelům.

Dalším nedostatkem organizace systému a zřejmou příčinou mnoha konfliktů bylo zanedbávání přípravy lidí na prováděné změny. To ať už zaměstnanců úřadů nebo odpovědných funkcionářů vojenských součástí. Povaha systému územního finančně-ekonomického zabezpečení byla totiž natolik odlišná od stávajícího standardu systému velení a řízení určeného především pro bojovou situaci, že systém prostě nemohl být zaveden jen vydáním jediného rozkazu a několika metodických pokynů, jejichž právní závaznost byla sporná.

Mnohdy nastávala improvizace, kterou rozkaz paradoxně předpokládal jako hlavní nástroj řízení tohoto systému. Byl však zaváděn naprosto nový **systémový standard** –

průběžná centralizace informací o struktuře čerpání rozpočtových prostředků, a to se všemi atributy na vstupu do systému jako jsou zásady legálnosti výdajů, jejich průkaznosti, správnosti, úplnosti a průkaznosti účetnictví.

Celou situaci zavádění systému také výrazně komplikovalo oddělení majetkového a finančního účetnictví, respektive problém chápání evidence majetku jako ekvivalentu účtování o majetku. Což jenom dokazuje, že se v první fázi existence systému VFÚ nejednalo o revoluční systém, který by hospodaření chápал v nových rozměrech.

Shrňme-li výše uvedené, ztížení přístupu k rozpočtovým prostředkům prostřednictvím zavedení kontrolního prvku VFÚ a přenos ekonomických kompetencí spojených s účetnictvím ze součástí na tyto úřady za existence zachování odpovědnosti velitelů za všechny ekonomické operace provedené jménem vojenské součásti při nezměněném množství vstupních informací (a spíše jejich nárůstu) potřebných pro samotný legální chod systému hospodaření a při stejném rozsahu množství a kvalitě informací nutných pro rozhodování velitele mělo za důsledek snížení ekonomické mobility vojenských útvarů a následné omezení volnosti rozhodování jejich velitelů.

Závěr

Současný systém teritoriálního zabezpečení hospodaření s rozpočtovými prostředky není s ohledem na výše popsané ani v současné době optimální. Očekávání o jeho dalším vývoji zatím dělí jeho kritiky do dvou protikladných názorových skupin: na jeho zastánce a naprosté odpůrce.

Na jedné straně tento systém zavedl do hospodaření s rozpočtovými prostředky přímou kontrolu na úrovni účetních vstupů a zprostředkovaně na úrovni politické kontroly ozbrojených sil, na straně druhé zase snížil mobilitu rozhodování velitelů, jejímž důsledkem může být odkládání některých ekonomických problémů vojenských součástí. Již teď je ale patrné, že by mělo dojít k posouzení dosavadního fungování systému, a to nikoliv na základě emocí a antipatií, ale na základě věcných argumentů.

V této souvislosti se nabízí několik témat a otázek, které by mohla sloužit jako vodítko sestavení určité analýzy:

- Budování dnešního systému stálo desítky milionů korun, zkoumal však někdo, zda efekt centralizace hospodaření přinesl nějaké ekonomické přínosy, jako jsou například zlepšení alokační efektivity zdrojů, finanční úspory, časové úspory, nebo zda systém přispívá k odhalování neefektivností v hospodaření?

- Plní-li tento systém na úrovni vrcholového orgánu úlohu ekonomického informačního systému, nelze jej také využít k distribuci všech řídicích informací mající vliv na ekonomické chování vojenských součástí? Popřípadě ho využít pro distribuci podpůrných informací pro ekonomické rozhodování velitelů?

- Jakou roli může tento systém sehrát při minimalizaci nákladů na budování systému ochrany osobních údajů v informačních systémech a v oblasti ochrany utajovaných skutečností?

- Jaká je schopnost systému přežít a fungovat v případném válečném konfliktu na našem území, a tudíž je smysluplné jej budovat v dnešní podobě?

Ať již budou odpovědi na uvedené otázky jakékoliv, již dnes je ze zkušeností jasné, že první, co bude třeba změnit, je ekonomické uvažování příslušníků armády mimo dobu ozbrojeného konfliktu. Ač si to ani mnozí z nás neuvědomují naše přítomnost v řadách armády je vedle vlastního rozhodnutí závislá především na politickém rozhodnutí o vyčlenění ekonomicky vzácných zdrojů pro potřeby obrany.

Dnes už nežijeme v době, v které by společnost vynakládala část svého produktu, aniž by se zajímala, jak efektivně byl použit. A už vůbec nejsou obranné zdroje vyčleňovány z důvodu holého existenčního přežití společnosti. A právě proto je třeba chovat se ekonomicky k obranným zdrojům, žádá-li to společnost. Je třeba používat ekonomický pohled na řízení a velení.

Literatura:

- * Paleček, J.: Ekonomické zabezpečení v Armádě České republiky. VR 6/93.
- * Paleček, J.: Zprůhlednění finančních zdrojů obrany. VR 6/96.
- * Pernica, B.: Řízení finanční služby na úrovni vojenský finanční úřad a zabezpečovaná součást [diplomová práce]. 1. vyd. Vyškov, VVŠ PV, 1997.
- * Rozkaz ministra obrany č. 40/1993 o zřízení vojenských finančních úřadů ve znění pozdějších doplňků.

NATO se bude snažit ve spolupráci s dalšími organizacemi předcházet konfliktům nebo, pokud by krize již nastala, přispívat k jejímu účinnému překonání, a to v souladu s mezinárodním právem, včetně možnosti vést operace, jež jsou odpovědí na krizi a nejsou upraveny článkem 5. V této souvislosti NATO připomíná svá následná rozhodnutí týkající se protikrizových operací na Balkáně.

*Z nové strategické koncepce NATO pro 21. století,
schválené na washingtonském summitu 24. dubna 1999.*