

Reflexe Armády České republiky na změny v systémech řízení zdrojů veřejného sektoru

V odborné literatuře je často systém řízení chápán jako základní faktor, který významně ovlivňuje úspěšnost organizace. Je prokázáno, že spolu s ostatními faktory (věda a technika, dělba práce, znalost organizační struktury, kvalifikace pracovní síly, iniciativa pracovníků atd.) nejvýznamněji přispívá ke zvyšování její efektivity. Charakter veřejného sektoru objektivně vyvolává řadu specifíků v jeho řízení. Tyto zvláštnosti však nejsou natolik zásadní, aby znemožňovaly využívat poznatky vědy a zkušenosti jiných při modernizaci řídicích systémů uvnitř veřejného sektoru. Tento příspěvek poukazuje na změny v řízení veřejného sektoru a jejich potenciální dopad na ekonomické zabezpečení obrany.

Úvod

Základním specifíkem veřejného sektoru je skutečnost, že jeho existence není založena na principech fungování tržního mechanismu, nepodmiňují ji konkurenční vztahy a kategorie zisku je nahrazena kategorií užitku. Pozornost, která je v tržním sektoru věnována mikroekonomické (podnikové) úrovni řízení, je ve veřejném sektoru věnována především řízení národohospodářskému, tedy řízení na makroúrovni. Řízení na mikroúrovni, tedy na úrovni organizací, sice neztrácí na svém významu, ale **svou strukturou i svým obsahem je silně determinováno strukturou a obsahem řízení na makroúrovni**. Tato skutečnost byla potvrzena vývojem systémů řízení veřejného sektoru v mnoha zemích Evropy, Ameriky i Asie.

Evolucí docházelo nejen ke změně chápání paradigmatu poslání, ale také způsobu řízení a financování veřejného sektoru. Ve druhé polovině dvacátého století se zdokonalování veřejné správy stalo v mnoha zemích téměř kontinuálním procesem. Mimo skutečnost, že zde působily vnější ekonomické faktory (ropné krize v 60. a 70. letech minulého století), významnou měrou se projevují negativní důsledky působící uvnitř samotného veřejného sektoru. Řízení veřejného sektoru a jeho ekonomického systému lze charakterizovat následujícími problémy:

- ❑ nekonsolidované rozpočty, obtíže s dodržováním rozpočtových limitů,
- ❑ duální financování – fondové a rozpočtové; fondové financování často obchází výdajová kontrolní opatření, jež má za následek nekontrolovatelnou expanzi veřejných financí,
- ❑ strnulost výdajových priorit,
- ❑ neadekvátní znalosti (nebo včlenění) makroekonomických omezení, slabé nebo neexistující odhady programových nákladů, vedoucí k přístupu „až na dno“, kde rozpočet je determinován výdajovými požadavky agentur, což má obecně za následek nadměrné utrácení,
- ❑ soustředění se na přítomnost (rozpočtovou) a neočekávání budoucích okolností a situací, potenciálně negativní dopad na budoucí deficit, opakující se souvislosti s kapitálovými výdaji nelze předvídat,
- ❑ rozpočtová „hotovost“ vychází z optimistických příjmových odhadů, vedoucích k výdajovým škrtům v průběhu realizace rozpočtu, následně pak dochází k omezování

schopností manažerů využívat svěřené zdroje účelně a efektivně, zároveň zde dochází k stimulaci utratit roční rozpočet co nejdříve jak jen to je možné,

- ❑ nejsou udávány rámce priorit nebo pokusy o určení priorit v nejzazších etapách příprav rozpočtového procesu, pokud priority nejsou komunikovány v raných etapách, překročení rozpočtu je velmi pravděpodobné a příspěvek výdajů k dosažení vládních cílů je ohrožen,
- ❑ téměř výhradní zaměření na vstupy, z velké části je výkonnost poměřována vzhledem k výdajům, spíše než s poskytovanými statky a službami nebo s příspěvkem k naplnění vládních cílů, což se dále projevuje v nejasnostech mezi cíli a úkoly, z toho důvodu také chabými informacemi o výkonnosti politik a poskytovaných služeb, vládní agentury ve svých útratách mají malé pohnutky k účelnému a efektivnímu užívání zdrojů,
- ❑ neexistuje manažerská flexibilita v užívání vstupů, vláda a její agentury jsou zaměstnané detailním rozhodováním o každodenně opakujících se výdajových operacích vládních organizací, přitom vlády a její agentury obvykle nemají dostatek informací k těmto operativním rozhodnutím,
- ❑ transparentnost výdajových transakcí a činností vlády a vládních agentur je na nízkém stupni.

Na výše uvedené problémy bylo reagováno v oblasti strategického řízení veřejného sektoru a jeho jednotlivých odvětví, dále zavedením dlouhodobého a střednědobého přístupu k plánování, zavedením řízení veřejných výdajů (*PEM - Public Expenditure Management*) a změnami přístupů k rozpočtování. Jako tři vůdčí principy, které určovaly úsilí k rekonstrukci řízení veřejných výdajů, byly vymezeny:

- ❑ agregátní fiskální disciplína (držení výdajů uvnitř vytvořených rámců),
- ❑ alokování zdrojů v souladu s prioritami (podpora strategických priorit),
- ❑ prosazování účinného a efektivního užívání zdrojů (poskytování hodnoty za peníze).

Oprávněně můžeme předpokládat, že rezort obrany by měl patřit mezi odvětví, která se jako první budou snažit implementovat nové přístupy k řízení rozpočtovému procesu. K podpoře této myšlenky lze vyslovit několik argumentů:

- ❑ rezort obrany je zpravidla jedním z **největších „konzumentů“ zdrojů** ve veřejném sektoru,
- ❑ obrana je **záležitostí** minimálně **střednědobé perspektivy** – vzhledem k řízení rizik a často je spojená s dlouhou dobou realizace vojenských zakázek,
- ❑ rezort obrany nabízí velmi dobré **podmínky pro zavedení výkonově-orientovaného přístupu k řízení** ve všech svých subsektorech.

Zkušenosti z mnoha armád tento předpoklad však vždy nepotvrzují. Přesto lze doložit příklady zemí [1], kde právě ministerstva obrany se mezi prvními přihlásila k těmto změnám a mnohdy ještě dříve než byl celý veřejný sektor zapojen do reformních procesů. Do tohoto rámce zapadají snahy dalších zemí usilujících o zlepšení řízení obranných výdajů, které následně změnila i způsob organizace a řízení jejich obranného rozpočtu a odvětví. Započaté změny otevřely dosud přísně vymezený prostor národního hospodářství novým postupům, metodám a nástrojům řízení, běžně využívaných v ziskovém, tržním sektoru.

1. Změny v řízení veřejného sektoru a jejich vliv na řízení rezortu obrany a obranného rozpočtu ve vybraných zemích

Neutěšený stav národních ekonomik, problematické výkony veřejného sektoru, nepřehledné soustavy veřejných rozpočtů, zneužívání a špatná správa veřejných fondů, selhávající systémy vnitřní kontroly, nízká míra zodpovědnosti za poskytované služby, expanze nákladů souvisejících s činnostmi organizací poskytujících veřejné služby apod. vyvolal nutnou sebe-reflexi veřejného sektoru. Výsledkem je obrodný proces, jehož cílem je dosažení obdobných schopností při poskytování služeb, se kterými se setkáváme v sektoru soukromém.

Odklon od tradičních hodnot veřejné správy a výrazný akcent na výkonnost a racionalitu, sice s sebou přinesl určitá úskalí, ale později především v devadesátých letech, vedl k renezanční veřejného vládnutí (*new governance*). Byl otevřen již zmiňovaný prostor národního hospodářství postupům, metodám a nástrojům, běžně využívaných v ziskovém, tržním sektoru. Časový úsek od 70. let minulého století až po současnost zaznamenal celou řadu inovací, které výrazně přispěly, případně přispěly méně, než se očekávalo, k „ekonomickému narovnání“ veřejného sektoru. Zjednodušená charakteristika těchto změn by mohla být vyjádřena jako přechod:

- ❑ od **funkčního** systému řízení k systému **procesního řízení**,
- ❑ od **krátkodobého ke střednědobému a dlouhodobému** plánování,
- ❑ od nabídkového k **poptávkovému** přístupu tvorby veřejného rozpočtu,
- ❑ od **přírůstkového rozpočtování k rozpočtování programovému, zdrojovému a následně k výkonnostnímu a výsledkově orientovanému rozpočtování**,
- ❑ od inkrementálního (pokladního) účetního systému k **akruálnímu účetnímu systému**. [2]

Dalším společným znakem probíhajících změn byla skutečnost, že větší naději na úspěch měly ty, které byly zaváděny z centra a byly vnímány jako věc celého veřejného sektoru. Fundamentálním předpokladem bylo stanovení priorit, vymezení zdrojového rámce, rozvinutí taktické realizační úrovně, vybrání vhodného způsobu tvorby rozpočtu a v neposlední řadě vytvoření funkčního účetního systému, který je základem dobrého systému rozpočtování. U systému rozpočtování bylo nezbytné, pro jeho plnohodnotnost, evaluovat a uvést v činnost všechny jeho procesy (revize dosavadních odvětvových politik, strategické plánování, příprava rozpočtu, realizace rozpočtu, analýza, kontrola a sledování, zpravodajství a audit).

Od 90. let se výrazněji prosazuje ve veřejném sektoru implementace metod, nástrojů a technik, které byly úspěšně ověřeny v tržním, ziskovém sektoru – Controlling, Benchmarking, Activity Based Management, Common Assessment Framework, EFQM, Balanced Scorecard, marketing, standardizace, factoring, forfeiting, leasing, outsourcing aj. Dynamika a turbulence ve veřejném sektoru a především v jeho finančním systému se plně odrazily i v rezortech obrany.

Ozbrojené síly byly při trvale se snižujících výdajích na obranu prakticky odkázány pouze na vnitřní zdroje. Specifické podmínky ozbrojených sil [3] vedly k faktické nutnosti implementovat tyto nové přístupy, metody a nástroje. Následující příklady Spojených států amerických, Velké Británie, Německa a Francie jsou toho důkazem.

1.1 Spojené státy americké

V roce 1993 Kongres schválil zákon *The Governmental Performance and Results Act* (GRPA). Přijetí tohoto zákona mělo přispět ke zvýšení efektivnosti, účelnosti a zodpovědnosti federál-

ních úřadů (agentur) při naplňování svých úloh. Zároveň, uplatněním nových manažerských metod, měl umožnit zlepšení výkonnosti jednotlivých veřejných programů. Výkonnostní rozpočtování je chápáno jako proces, na jehož konci je očekávaný výsledek, za který nesou odpovědnost jednotlivé rozpočtové úrovně a prvky.

K vytváření podmínek další modernizace a zefektivnění činností veřejného sektoru napomáhá *The President's Management Agenda* (2001), [4] která je prezentována jako agresivní strategie zlepšování řízení a výkonnosti federální vlády. Tato iniciativa se zaměřila na oblasti, které nezbytně potřebují reformovat, od kterých lze očekávat největší příležitosti pro zlepšení a kde praktická řešení mohou být snadno implementována. Od roku 2001 se začal realizovat *Executive Branch Management Scorecard*, [5] který hodnotí federální ministerstva podle míry naplňování jednotlivých oblastí, [6] jež byly v *The President's Management Agenda* [7] vymezeny. Změny v řízení federální úrovně vlády se nevyhnutně musely promítnout i do rezortu obrany.

Strategický rámec řízení

Ve Spojených státech amerických je strategický rámec obrany vymezen dokumentem *The Quadrennial Defense Review*, [8] který je dlouhodobou analýzou národních obranných požadavků. Analýza se zabývá otázkou, jaké ozbrojené síly by měly Spojené státy mít v perspektivě příštích 20 let. Kongres pověřil Pentagon, aby každé čtyři roky prováděl tuto analýzu. První zpráva byla předložena v roce 1997, další v roce 2001 a poslední byla vydána v roce 2006. QDR má za úkol definovat cestu, po níž má směřovat strategie Pentagonu, která se dotýká struktury a modernizace ozbrojených sil, infrastruktury a rozpočtu.

Ekonomický rámec řízení

Řízení obranných zdrojů probíhá v rámci systému, který byl zaveden za ministra obrany Roberta McNamary. Je známý pod označením PPBS (*Planning, Programming and Budgeting System*). Slouží k definování plánů, programů a rozpočtu pro období šesti let. 21. května 2003 bylo oznámeno, že se systém PPBS stává systémem **PPBE (*Planning, Programming, Budgeting and Execution*)**. K základnímu rozdílu dochází uvnitř šestiletého plánu. Změna se dotýká dvouletého rozpočtového cyklu. Sudé roky jsou hlavními rozpočtovými roky cyklu. V průběhu lichých let mohou být provedeny úpravy pro další (druhý) rok cyklu. Toto opatření umožňuje soustředění se na realizaci rozpočtu a vyhodnocení programové výkonnosti. Nový systém také končí se sekvenční podstatou procesů, kombinujících programování a rozpočtování, a klade důraz na realizaci rozpočtu. Klíčovým dokumentem, který slouží jako základ pro PPBE a který obsahuje jedenáct oblastí nebo programů, je ***Future Years Defense Plan (FYDP)***. Také může být strukturován podle různých ministerstev nebo podle typu rozpočtových výdajů. Data, jež jsou v něm obsažena, překrývají současný rok, dvouletý rozpočtový cyklus a budoucí čtyřleté programovací období. Provedené změny mají přispět k zlepšení flexibility a efektivnosti systému, jehož základy se datují do 60. let minulého století.

Řízení kvality

Aplikací managementu kvality do ozbrojených sil je *Total Army Quality* (TAQ). TAQ je model podporující zlepšování, změny, soustavné učení se, a poskytuje cestu poznání pro ty, kteří usilují o excelenci. Jde o integrovaný strategický přístup k řízení ozbrojených sil, jehož cílem je dosažení excelentní kvality výkonu v činnostech a aktivitách, za něž jsou odpovědní. [9]

1.2 Velká Británie

Ve Velké Británii v roce 1988 byla zahájena radikální reforma veřejné správy pod názvem *Improving Management in Government: The Next Steps*. Tento program znamenal oddělení „vlastního vládnutí“, tj. koncepčního rozhodování o politice rozvoje jednotlivých odvětví, od výkonu, tj. od rutinní správní činnosti. Tato činnost byla vyjmuta z ministerstev a přenesena na tzv. exekutivní úřady, tj. úřady vykonávající státní správu. Tím samym procesem pochopitelně procházela i veřejná správa na regionální či obecní úrovni. Dalším krokem v této reformě bylo takzvané zavedení *Competing for Quality* (Soutěž o kvalitu) v roce 1992. Po rozdělení státní správy do podnikově řízených exekutivních úřadů, po „nahrazení občana zákazníkem“, nastupuje soutěž mezi organizacemi, službami a kanceláři. Vznikají služby, jež si ústřední vláda nebo místní samospráva zajišťují smluvně. Stát nebo obec žádné služby neposkytuje, ale jejich poskytování řídí, organizuje a zejména platí prostřednictvím smluv. V roce 1995 byla zahájena reforma účetnictví a rozpočtování. Jednalo se o vládní aktivitu nazvanou *Better Accounting for the Taxpayer's Money: Resource Accounting and Budgeting in Government* (Lepší účetnictví pro daňové poplatníky: Zdrojové účetnictví a rozpočtování ve vládním sektoru). V dubnu 2001 celý veřejný sektor přešel na nový, zdrojově orientovaný systém finančního řízení. Na celé ústřední úrovni bylo zavedeno jednotné plánování a rozpočtování, reporting a předběžné kalkulování na zdrojovém základě. Další změny jsou avizovány v *Public Services for the Future: Modernisation, Reform, Accountability. Comprehensive Spending Review: Public Service agreement 1999-2002*. Nelze opomenout, že ještě v roce 1999 se vláda zavazuje dále zlepšovat veřejné služby – iniciativa a *Guide to quality schemes for the public sector* přináší nové přístupy, a to cestou řízení kvality. [10]

Strategický rámec řízení

Rezort obrany se v roce 1998 prezentoval strategickou prověrku obrany (*SDR - Strategic Defence Review*). SDR byla radikální prověrkou s cílem přetvoření a modernizace rezortu obrany do budoucna, zejména co se týče způsobu řízení obrany. Reformy v řízení, provedené za posledních deset let, jako např. tvorba delegovaných rozpočtů, úřadů obrany a zavedení RAB (viz dále), významně zlepšily produktivitu činností ministerstva. Zajistily to, že organizace mají jasnější představu o svých zákaznících a dodavatelích a že se zaměřují na jejich potřeby a dále na jejich příspěvek k plnění cílů ministerstva. Strategická prověrka obrany na tento proces navázala a ještě mu dodala na důrazu. V období 2000/2001 ministerstvo zavedlo nový režim řízení výkonu, jehož základem je *Balanced Scorecard*. Ministerstvo obrany sestavuje tři rozdílné plány: strategický plán, který definuje strukturu ozbrojených sil a vydává instrukce pro sestavení dvou dalších. Krátkodobý plán (*STP - Short Term Plan*), pokrývající čtyři roky a Plán výzbroje (*EP - Equipment Plan*), pokrývající období deseti let. Plánování rozpočtu začíná vypracováním Plánu výzbroje. Jde o seznam zdrojových požadavků na výzbroj v rámci desetileté periody. Výdajový plán pro následující čtyři roky je z tohoto plánu extrahován. Musí být schválen Ministerstvem financí. Aby tyto požadavky byly schváleny, musí být v souladu se střednědobým výdajovým limitem Ministerstva obrany (*DELs - Departmental Expenditure Limits*) a každoročně projednávanými limity známými jako *Ročně řízené výdaje (AME - Annually Managed Expenditure)*.

Ekonomický rámec řízení

Vlivem změn probíhajících ve veřejném sektoru, Ministerstvo obrany Velké Británie provedlo v roce 1995 reformu účetnictví a rozpočtování. Byl zaveden celkový systém plánování,

rozpočtování a účetnictví, který umožňuje řídit zdroje lépe než systém založený na řízení pokladního plnění rozpočtu. Podstatou **Ressource Accounting and Budgeting (RAB)** [11] je identifikace plných nákladů vynaložených na úkoly a cíle. RAB umožňuje přesné měření úplné ceny obranných výkonů, průhlednost hospodaření pro potřeby externích uživatelů, dává manažerům rezortu obrany schopnost identifikovat a zvyšovat účinnost procesů a výkonů, poměrování výkonů a procesů rezortu obrany s výkony a procesy ostatních rezortů a i se ziskovým sektorem za použití podobné datové základny.

Řízení kvality

Balanced Scorecard byl doplněn o EFQM model Excellence Evropské nadace pro řízení jakosti (*EFQM - European Foundation for Quality Management*), který v organizacích při plnění cílů a výkonů dokáže identifikovat silné stránky i oblasti ke zlepšování, a tedy i příležitosti ke zlepšování. Je chápán jako nástroj řízení kvality.

1.3 Německo

V devadesátých letech, v kontrastu s jinými zeměmi, modernizační změny v Německu našly nejdříve uplatnění na municipální úrovni, následně se odrazily v spolkových zemích, aby se nakonec prosadily i na federální úrovni. Otevření bran německé veřejné správy **New Public Managementu** bylo výsledkem prudké expanze veřejného dluhu, který byl způsoben břemenem sjednocování Německa a tlakem rozpočtových limitů stanovených maastrichtskou dohodou. Očekávalo se, že se stane všelékem na tuto kritickou rozpočtovou situaci. Kořeny praktického uplatňování zásad New Public Managementu v Německu lze spojovat s KGSt (obcemi podporovaná nezisková poradenská organizace pod vedením Bernarda Bannera), která formulovala a propagovala manažerský modernizační koncept, který byl označován jako Nový model řízení (*NSM - Neues Steuerungsmodell*). Iniciativa Nový model řízení, jako německý derivát *New public managementu*, vycházel z výkonového rozpočtování, decentralizovaného managementu zdrojů, nákladově-výkonového účetnictví (*Kosten-Leistungsrechnung*) a na produkt orientovaného controllingu. Zatímco NSM se jako oheň rozšířil mezi obce a hrabství, země a federální vláda se v jeho implementaci pozdržela.

Nový model řízení byl koncipován jako prostředek k dosažení dvou základních cílů: na jedné straně přebudovat vztah mezi politiky a správním aparátem. Na straně druhé měl aplikovat do veřejného sektoru mikroekonomické přístupy a nástroje převzaté ze soukromého sektoru a managementu, jako je rozpočtování orientované na výstupy, decentralizované řízení zdrojů, controlling a contracting, dodavatelsko-odběratelské vztahy, soutěžení a kvazitržní vztahy.

Dalšího posunu bylo dosaženo v rámci programu označovaného jako *Moderní stát – moderní administrativa*, jenž čerpal inspiraci z Clinton-Goreho rétoriky o vizi správy, která funguje lépe a levněji. Program chystal vstup moderního managementu, který vytváří změny prostřednictvím delegování odpovědnosti a vytváří prostor pro výkonnost prostřednictvím na výsledky zaměřeného monitorování. [12] Řízení ozbrojených sil na ekonomických základech má v Německu dlouhou historii a předběhlo dění ve veřejném sektoru o řadu let. [13]

Strategický rámec řízení

Plánování v ozbrojených silách probíhá podle východisek stanovených federální vládou a podle směrnic a požadavků NATO. Federální vláda a ministr obrany se dohodnou na poli-

tických dokumentech, které udají směr plánování v ozbrojených silách (Bílá kniha, direktiva obranné politiky, koncepce ministerstva obrany). Náčelník generálního štábu informuje Spolkové ministerstvo obrany (Bundesministerium der Verteidigung) o vývoji a implementaci koncepce obranné politiky a ze své funkce je odpovědný za celý plánovací proces uvnitř ministerstva obrany. Plánovací proces transformuje obecnou koncepci obranné politiky do cílů, které ovšem nemají žádnou zákonnou závaznost. Jsou popisovány přirozené potřeby a limity rozvoje v různých plánovacích kategoriích (organizace, lidské zdroje, výzbroj, provoz apod.) společně s náklady pro každou oddělenou výdajovou kategorii. Plánování v Bundeswehru sestává z pěti navzájem propojených fází: definování cílů, analýza schopností (vojenského potenciálu), plánování implementace, implementace pomocí směrnic a programů, kontrola realizace programů.

Detailní plán odpovídá období pokrývajícím spolkový finanční plán plus jeden rok navíc (5+1). Za tímto horizontem nejsou detailní plány vypracovávány, kromě případů programů, pro které priority musí být sestaveny až na úroveň společných sil, rozpočtových programů spojených s kontrakty, a těch, které jsou obzvláště důležité z politického hlediska. Strategické řízení je v současných ozbrojených silách realizováno prostřednictvím strategického controllingu, který je ovšem implementován i jako operativní a taktický nástroj řízení. Strategický controlling podporuje vedení, řízení a velení při vývoji a formulaci cílového stavu. Pro zkvalitnění procesu řízení byl implementován Balanced Scorecard. V souladu s vizí a na základě souboru ukazatelů jsou optimalizovány strategie řízení.

Ekonomický rámec řízení

Základy systému řízení zdrojů v Bundeswehru byly položeny v 70. letech zavedením systému ***Planierung, Programmierung und Durchführung (PPD)***, což je obdoba systému *Planning, Programming, and Budgeting System (PPBS)*. Spolu s ním bylo zavedeno nákladové účetnictví *Kostenrechnung der Bundeswehr* (1971). V roce 1998 byl na celý Bundeswehr rozšířen koncept odpovědnosti za náklady a výkony *Kosten und Leistungsverantwortung (KLV)*, jehož součástí je účetnictví nákladů a výkonů *Kosten und Leistungsrechnung (KLR)*. Po roce 2000 dochází k inovaci konceptu odpovědnosti za náklady a výkony, který je spojen s controllingem, který se stává integrujícím nástrojem řízení zdrojů.

Řízení kvality

V Bundeswehru je otázka kvality řešena pomocí systémem managementu kvality, jenž nese název *Qualitäts management (QM)*.

1.4 Francie

I když ke změnám ve veřejné správě docházelo kontinuálně od 60. let (decentralizace řízení státu, *contractualisation*), Francie se k výraznější modernizaci veřejného sektoru přihlásila až v posledních létech. V současné době se nachází v období změn přístupu k řízení veřejného sektoru a realizace reformy systému řízení veřejných výdajů, který navazuje na změny provedené v 80. letech minulého století. Zákon *The Constitutional bylaw of August 1st 2001 on budget acts (Loi organique relative aux lois de finances, LOLF)* zavádí nová pravidla pro přípravu a implementaci státního rozpočtu. Dochází ke změně programově orientovaného rozpočtování, důraz je kladen na důležité politické cíle, nastává přechod od zdrojově orien-

tovaného manažerského přístupu k přístupu orientovanému na cíle a výsledky. [14] Posun pozornosti k výkonnosti je dán předpokladem, že výkonnost může být objektivně měřena. Rozpočtová reforma s sebou přináší i změnu účetního systému. Je vytvářen nový účetní systém, který slučuje současnou pokladní metodu účtování s metodou akruálního účetnictví, z důvodu umožnění programově-nákladové analýzy.

Strategický rámec řízení

V ozbrojených silách se strategické řízení odvíjí od 30leté prognózy, která je postupně upřesňována směrem ke struktuře obranného rozpočtu pro každoroční zákon o rozpočtu. **30letý prognózovací plán** je dokument zaměřený na vyjasnění budoucích obranných potřeb. Následně model ozbrojených sil odpovídá obecnému rámci klíčových cílů a dosažitelných kapacit. Např. podoba armády v roce 2015 byla definována v roce 1996 a aktualizována Radou obrany (1998, 2000 a 2001) na základě strategické analýzy obsažené v Bílé knize. **Stanovené cíle jsou dosahovány prostřednictvím různých zákonů o obranných programech.** Zákony o obranných programech podrobně upřesňují zdroje a programy, které jsou nezbytné a které by měly být implementovány v střednědobém horizontu, aby byl dosažen požadovaný model armády. Pro podporu realizace a přípravy rozpočtového zákona je každý rok připravována aktualizovaná srovnávací varianta. Slouží k upřesnění plánu anuit z hlediska realizace zákonů o obranných programech a rozsahu rozvoje jednotlivých programů.

Ekonomický rámec řízení

Systém řízení zdrojů rezortu obrany je koncipován v rámci programového rozpočtování (*Budgets opérationnels de programme*, BOP). V současné době dochází k propojování programů s výkonnostním systémem (*Management Document on Performance – Document previsionnel de gestion*, DPG). V praxi znamená, že každý program má stanovené cíle a výkonnostní indikátory.

Řízení kvality

Z dostupných zdrojů nebyly získány informace o tom, zdali v ozbrojených silách byly rozvíjeny a implementovány některé ze známých metod nebo nástrojů řízení kvality.

Poznatky z výše porovnávaných zemí (jež sumarizuje tab. 1), mají několik společných rysů. Změny v řízení veřejného sektoru jsou doprovázeny změnami v systému řízení veřejných financí. Dochází k inovacím v sestavování veřejných rozpočtů a proměňují se formy účtování (důraz na účtování nákladů). Na významu nabývá strategický rámec řízení, na který navazují následné úrovně (taktická a operativní). Objevují a uskutečňují se pokusy o řízení kvality. Prokazatelně je nalézána nová dimenze významu systému řízení. Nástroje a metody řízení běžně využívané a rozvíjené v soukromém, ziskové sektoru nacházejí plnohodnotné využití i v podmínkách veřejného, neziskového sektoru (samozřejmě s vědomím jeho specifik). Vlivy působící uvnitř veřejného sektoru jako celku se nevyhnutelně musí projevit i v jeho jednotlivých subsystémech. A v případě, kdy tyto modernizační změny jsou zaváděny z centrální úrovně a mají silnou politickou podporu, je velmi pravděpodobné, že zasáhnou celé jeho spektrum, včetně rezortu obrany). Jak již bylo v úvodu zmíněno, ve veřejném sektoru, systém řízení a hospodaření na nejnižší úrovni je velmi silně ovlivňován povahou a charakterem řízení na úrovni celospolečenské. [15]

Země	Koncepční model modernizace veřejného sektoru	Strategický a taktický rámec řízení	Management kvality	Ekonomický rámec	Účetní systém
USA	GRPA–The Governmental Performance and Results Act (1993) PMA–The President’s Management Agenda (2001)	QDR–The Quadrennial Defense Review Balanced Scorecard	TAQ–Total Army Quality	Planning, Programming, and Budgeting System – PPBS (1960); Planning, Programming, Budgeting and Execution – PPBE (2003); Výkonnostní rozpočtování, na výsledky orientované řízení	Akruální účetní systém [2]
Velká Británie	Improving Management in Government: The Next Steps (1988); Competing for Quality (1992); Public Services for the Future: Modernisation, Reform, Accountability	Strategic Defence Review (1998); Departmental Investment Strategy; Short Term Plan; Equipment Plan; Balanced Scorecard	European Foundation for Quality Management – EFQM–model Excellence	Total Manager Expenditure Departmental Expenditure Limits Resource Accounting and Budgeting (1995, 2001)	Akruální účetní systém
Německo	New Steering Model (Neues Steuerungsmodell) (1990s)	Strategický controlling Balanced Scorecard Operativní controlling	Trvalý program zlepšení (TPZ) Qualitätsmanagement (QM)	Planierung, Programmierung und Durchführung (PPD) (1968) Kostenrechnung der Bundeswehr Kosten und Leistungsrechnung (KLR)	Akruální účetní systém
Francie	The Constitutional bylaw of August 1st 2001 Budget Reform and State Modernisation in France	White Paper on Defence (1994) Military Program Bill of Law (2003–2008)	–	Programově orientované rozpočtování Annual Performance Plan Annual Performance Review	Koexistence pokladní metody účtování s metodou akruálního účetnictví

Tab. 1: Přehled současných podmínek řízení obranného sektoru a obranných výdajů ve vybraných zemích

2. Změny v řízení veřejného sektoru a možnosti jejich využití v podmínkách Armády České republiky

Veřejná správa v České republice prochází významnými změnami od roku 1989. Předně se však jednalo o úsilí obnovit její standardní funkce a strukturu. V zásadě měly charakter kvantitativních změn. Teprve po roce 1998 se objevují první snahy i o změny kvalitativní.[16] Následně vlivem nepříznivého vývoje veřejných rozpočtů byla přijata koncepce reformy veřejných rozpočtů.

Ozbrojené síly procházely procesem reforem od počátku svého vzniku. Novým impulzem pro jejich další výstavbu byl vstup do NATO. Dokumenty, které určovaly směr jejího dalšího vývoje, se také dotýkaly systému řízení. Řízení veřejných výdajů rezort ovlivňuje výdajovými rámci. Systém řízení zdrojů má základ v systému plánování, programování a rozpočtování.

Koncepce reformy ozbrojených sil mimo jiné určuje kroky k zavedení tzv. procesního modelu řízení rezortu. Ve strukturách Ministerstva obrany jistou dobu existovala skupina pověřených pracovníků, kteří měli za úkol implementaci controllingu do podmínek rezortu. V nedávné době se v odborné literatuře objevily návrhy na zavádění modelů řízení kvality a implementaci nástrojů pro podporu strategického řízení.

Lze předpokládat, že tyto projekty jsou patrně odrazem trendů, které probíhají jednak uvnitř veřejného sektoru v naší republice, ale také v zahraničí, a především jsou reflexí implementačních zkušeností zahraničních armád. V obecné rovině lze tyto iniciativy hodnotit kladně.

Otázkou zůstává, nakolik jsou vytvořeny podmínky pro jejich úspěšnou implementaci v Armádě České republiky.

Závěr

Základní předpoklady pro další rozvoj veřejného sektoru (rezortu obrany) jsou spojeny s naplňováním dlouhodobého přístupu v plánování, podpořeného strategickými nástroji řízení, transformací vymezených cílů do programů a zabezpečení realizace těchto programů dostatečnými zdroji. Jen tak může být naplněn cíl řízení dostupných zdrojů pro vytváření udržitelných podmínek pro existenci společnosti a jednotlivce.

Systém řízení rezortu obrany a jeho zdrojů by měl:

- ❑ **klást velký důraz na výkonnost** – souvislost mezi dosaženými výsledky a výdaji s nimi spojenými,
- ❑ **vytvářet adekvátní vztah mezi tvorbou politiky obecně, plánováním a rozpočtováním** – to je základní předpoklad pro dlouhodobé zlepšování ve všech dimenzích rozpočtových výsledků,
- ❑ **mít dobře fungující účetní a finanční systém,**
- ❑ **věnovat pozornost vztahu mezi rozpočtovým a finančním systémem a ostatními službami poskytujícími systémy a procesem vládnutí** – tvorba rozhodnutí, organizování, personální řízení apod.

Při srovnávání podmínek řízení obranných zdrojů mezi zahraničními zeměmi lze nalézt **paralely**. Vždy existuje strategický rámec řízení, systém alokace zdrojů na základě stanovených parametrů, rozpočtování orientované na výkony či výsledky, systém řízení kvality, systém účetnictví, který sleduje náklady a umí je přiřazovat k odpovídajícím výkonům.

V podmínkách Armády České republiky, zavádění Balanced Scorecard, Controllingu, nástrojů řízení kvality apod. **znesnadňuje skutečnost, že účetní systém je založen na pokladním principu.** Tento fakt následně komplikuje přístup k informacím nezbytným pro řízení a rozhodování. Uplatňování výše uvedených nástrojů předpokládá zavedení systému, který umožňuje náklady nejen pasivně sledovat, ale i přiřazovat je k činnostem a aktivitám, tedy plánovat, sledovat a hodnotit.

Změny, které proběhly v zahraničí v systémech řízení veřejného sektoru a jejich odraz v řízení rezortů obrany a jejich zdrojového rámce, nás přivádějí k tomu, že **systém řízení lze považovat za významný faktor zvyšující efektivnost ekonomického zabezpečení obrany.**

Poznámky:

- [1] Například USA, Velká Británie, Německo.
- [2] EU oznámila, že její členové zavedou ISA (International Accounting Standards) a IPSASs (International Public Sector Accounting Standards) v roce 2005; sedm zemí Latinské Ameriky mají zavedený aktuální účetní systém pro různé části veřejného sektoru – jedná se o Argentinu, Bolívii, Brazílii, Kolumbii, El Salvador, Paraguay a Peru. Kanada (2003) a Francie (2005) přechází na plně aktuální účetnictví. Jde v zásadě o to, aby účetní náklady byly uplatněny ve stejném účetním období, jako s nimi související účetní výnosy. Principy časového rozlišení přímo souvisí i s dosažením věrného obrazu účetnictví dané účetní jednotky.
- [3] Životnost vojenské výzbroje spolu s nezbytností vyvarování se omezenosti vojenských kapacit vedly k potřebě mít střednědobý a dlouhodobý výhled potřeb a víceletý přístup k programování, které se stalo integrální součástí řízení zdrojového rámce obrany v mnoha ozbrojených silách vyspělých zemí (USA, Velká Británie, Německo, Francie).
- [4] Více na: http://www.whitehouse.gov/omb/budintegration/pma_index.html.
- [5] Více na: <http://www.whitehouse.gov/results/agenda/scorecard.html>.
- [6] Jedná se o následující oblasti: lidské zdroje, konkurenční zajišťování zdrojů, finanční výkonnost, e-government, integrace výkonnostního rozpočtování.
- [7] Více na: <http://www.whitehouse.gov/results/agenda/index.html>.
- [8] Více na: <http://www.defenselink.mil/qdr/>.
- [9] Více informací na: <http://www.hqda.army.mil/leadingchange/>.
- [10] Ke zlepšení standardu poskytovaných služeb je nabízena k diskusi následující paleta nástrojů kvality: Business Excellence Model, Charter Mark, Investors in People (IIP), ISO 9000; více na http://www.bipsolutions.com/briefings/Briefings2000/rtf/gui_1.rtf.
- [11] Podrobnosti na: <http://www.hm-treasury.gov.uk/about/resourceaccounts/>.
- [12] Od roku 1999, kdy byl program oznámen, bylo do veřejného sektoru zavedeno nákladově-výkonnostní nebo aktuální účetnictví (jednalo se o 306 federálních institucí, pokrývajících 89 % federálních zaměstnanců); na výsledky orientovaný rozpočet byl aplikován v roce 2001-2; mezirezortní benchmarking byl iniciován ve velkém množství případů, řízení orientované na cíle.
- [13] Např. vnitropodnikové účetnictví v SRN se s konečnou platností zakotvilo až v 1998, zatímco požadavek na sledování nákladů pro potřeby řízení Bundeswehru byl vznesen již krátce po jeho vzniku.
- [14] Každý rok ministři a programoví manažeři se musí zavázat k dosažení specifických výsledků prostřednictvím Annual Performance Plan (APP), připojeného k zákonu o rozpočtu. Na Annual Performance Plan navazuje Annual Performance Review (APR), což je zpráva která musí být předložena před přijetím nového zákona o rozpočtu. Tato zpráva obsahuje informace o využití zdrojů a v návaznosti na nich o dosažených výsledcích a výkonech.
- [15] V odborné literatuře jsou diskutovány možnosti vytváření komplexních řídicích systémů v rámci odvětví veřejného sektoru, založených na propojování strategického, taktického a operativního řízení, s ekonomickým systémem řízení, na využívání kalkulačních a účetních metod ziskového sektoru, na implementaci systémů řízení kvality a využívající působení jejich synergie. Např. integrace metody kalkulace nákladů ABC, systému Balanced Scorecard a systému řízení kvality TQM s systémem řízení zdrojů Planning, Programming and Budgeting; nebo spojení a vazby mezi Balance Scorecard a EFQM - model Excellence apod.
- [16] V rámci reformy veřejné správy jsme se setkali spíše s jednotlivými pokusy o změny v přístupu k řízení než s centra realizovaným projektem modernizace. Spíše je zde využíváno nepřímého nedirektivního řízení, které vychází z dobrovolného zapojení do vyhlášených projektů, které jsou z centrální úrovně.

Literatura:

- DeCANDIDO, Carol L. *An Evolution of Department of Defense Planning, Programming and Budgeting: From Secdef McNamara to VCJCS Owens*. [online]. c1996 poslední revize 10. 5. 2007 [cit. 2007-06-06]
Dostupné z: < <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA309241/>>.
- GRASSEOVÁ, Monika., HORÁK, Roman. *Procesní řízení v ozbrojených silách České republiky*. [on line] c2005
poslední revize 5. 5. 2007 [cit. 2007-06-07] Dostupné z: < <http://www.army.cz/>>.
- JIRÁŇOVÁ, Blanka. *Controlling v ekonomickém systému řízení zdrojů Bundeswehru*. [online]. c2006 poslední revize
20. 3. 2007 [cit. 2007-05-10] Dostupné z: < http://www.army.cz/press/armyczech3_06.pdf/>.
- MCCAFFERY, Jerry L., JONES, Lawrence R. *Reform of Program Budgeting in the Department of Defense*. [online].
c2004 poslední revize 10. 4. 2007 [cit. 2007-05-10]
Dostupné z: < <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA431459/>>.
- MELESE, Francois., BLANDIN, James., KEEFFE, Sean O., *A New Management Model for Government: Integrating Activity Based Costing, the Balanced Scorecard and Total Quality Management with the Planning, Programming and Budgeting System*. [on line] c2006 poslední revize 1. 4. 2007 [cit. 2007-05-30]
Dostupné z: <<http://http://verdi.unisg.ch/org/idt/ipmr.nsf/ac4c1079924cf935c1256c7600>>
- LAWSON, Andrew., COOK, Diana., HOOLE, David., SMITHERS, Nicola. *Understanding and reforming public expenditure management*. [online]. c1997 poslední revize 15. 5. 2007 [cit. 2007-06-04]
Dostupné z: < <http://www.dfid.gov.uk/>>.
- Public Services for the Future: Modernisation, Reform, Accountability Comprehensive Spending Review: Public Service Agreements 1999-2002*. [on line] c1998 poslední revize 18. 09. 2005 [cit. 2007-05-27]
Dostupné z: < <http://www.hm-treasury.gov.uk/media/730/67/13.pdf>>.
- RAK, Rudolf. Model CAF a možnosti jeho využití v rezortu MO. In: Sborník z doktorské konference. *Ekonomické nástroje v obraně*. Univerzita obrany, Brno 2006. s. 83-89. ISBN 80-7231-150-6.
- Recommendations on the implementation of balanced scorecard metrics for the Department of Defense*. Management information task group. [on line] c1994 poslední revize 12. 12. 2006 [cit. 2005-05-14]
Dostupné z: <<http://www.dod.mil/dbb/task-gm.html>>.
- STRECKOVÁ, Yvonne. *Teorie veřejného sektoru*. Brno: Masarykova univerzita, 1997. 155 s. ISBN 80-210-1508-X.
- The Performance-Based Approach: Strategy, Objectives, Indicators*. [on line] c 20031 poslední revize 16. 10. 2006 [cit. 2007-05-14] Dostupné z: < <http://www.minefi.gouv.fr/lolf/>>.
- The World Bank. *Public Expenditure Management Handbook*. [online]. c1998 poslední revize 15.1.2007 [cit. 2007-06-01] Dostupné z: <<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/handbook/pem98.pdf>>.
- United States Government Accountability Office. *Military Transformation Clear Leadership, Accountability, and Management Tools Are Needed to Enhance DOD's Efforts to Transform Military Capabilities*. [on line] c2004
poslední revize 10.4.2007 [cit. 2007-06-05] Dostupné z: <<http://www.gao.gov/>>.
- VIOLLET, Jean-Claude. *The transformation process and the budgetary constraints*. [on line] c2001 poslední revize 16. 12. 2006 [cit. 2007-05-30] Dostupné z: < <http://amor.cms.hu-berlin.de/~h0598bce/docs/hw2003-public-sector-reform-and-evaluation.pdf>>.
- WOLLMANN, Hellmut. *Evaluation in Public Sector Reform*. [on line] c2003 poslední revize 28. 11. 2006 [cit. 2007-05-28] Dostupné z: < <http://amor.cms.hu-berlin.de/~h0598bce/docs/hw2003-public-sector-reform-and-evaluation.pdf>>.