

Pokladní plnění výdajové části státního rozpočtu, kapitola Ministerstvo obrany, v letech 2004 až 2007

Česká ministerstva dostala v letech 2004 až 2007 možnost stát se odpovědnějšími hospodáři s prostředky daňových poplatníků, než tomu bylo dříve. Stalo se tak na základě změny rozpočtových pravidel. Tato změna dala rovněž Ministerstvu obrany možnost formulovat a vykonávat vlastní finanční politiku postavenou na zásadách účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti plánování a využívání veřejných prostředků. Stalo se Ministerstvo obrany v tomto období skutečně lepším hospodářem?

Úvod

V roce 2004 zveřejnily Vojenské rozhledy kritický článek věnovaný otázce čerpání výdajového limitu státního rozpočtu, kapitola Ministerstvo obrany, v letech 1996 až 2003. [1] Tento článek otevřel debatu o kvalitě systému plánování a hospodaření s veřejnými financemi v rezortu MO ČR [2] a zvýšil zájem praxe o otázky rovnoměrnosti pokladního plnění rozpočtu v rezortu MO ČR. Problematika proporcionality čerpání prostředků státního rozpočtu a s tím související problematika hospodárného zajištění likvidity pro takové čerpání dnes vystupují do popředí s postupem prací na státní pokladně. [3] Její zavedení by mj. mohlo přinést efektivnější správu státního dluhu, k jehož zbytečné tvorbě v minulosti přispělo i MO ČR, když byly opakovaně vyžádány ze státního rozpočtu finanční prostředky, které na konec skončily v rezervním fondu. [4] To umožnila tzv. flexibilizace hospodaření organizačních složek státu, kterou s 1. 1. 2004 přinesla změna § 47 zákona č. 218/2000 Sb., ... (*rozpočtová pravidla*). [5] Díky této změně se období let 2004 až 2007 stalo obdobím, kdy správce státního rozpočtu, kapitoly MO ČR, měl možnost zformulovat a směrem dovnitř rezortu MO ČR vykonávat finanční politiku vycházející ze zásad účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti použití veřejných prostředků. Cílem tohoto článku je analyzovat úspěšnost takové politiky, a to v duchu metodiky použité v článku ve Vojenských rozhledech z roku 2004.

1. Širší kontext provedené analýzy

Analyzování a hodnocení úspěšnosti politik nebo pravidel aplikovaných ústředním orgánem státní správy v praxi bývá vděčným tématem výzkumu prováděným na akademických pracovištích. Takto tyto pracoviště přispívají nejenom k budování teorie, ale také k fungování praxe. Studie a analýzy problémů z praxe prováděné nezaujatými akademickými pracovišti mohou totiž významně vládě pomoci pojmenovat problémy, které jsou z různých důvodů zevnitř, úředníky ministerstev, obtížně pojmenovatelné. Takto akademická obec pomáhá oslabit informační asymetrii mezi „laiky“ ve státní správě, ministry z řad politiků a jejich poradci, a odborníky, dlouholetými ministerskými úředníky. V kontextu vývoje v rezortu Ministerstva obrany je oslabení této asymetrie velmi důležité zejména z pohledu civilní kontroly ozbrojených sil. [6]

I přes existenci specializovaných akademických pracovišť v rezortu MO ČR a navzdory vydání dvou monotematických čísel Vojenských rozhledů v letech 2006 a 2007 věnovaných ekonomické problematice, zůstává počet kritických studií pojmenovávající problémy české praxe v odvětví obrany nepatrný. Někdy lze dokonce nabýt dojmu, že jde spíše stále o „výchovu nového člověka“. V tomto směru dochází k zajímavému paradoxu, kdy např. zjištění Nejvyššího kontrolního úřadu [7] nepotvrzují východiska a závěry prezentované v některých článcích publikovaných ve Vojenských rozhledech. [8] Význam názoru akademické obce pro řešení ekonomické rezortní praxe přitom bude růst s pokračováním harmonizace některých procesů fungování české státní správy s postupy fungování Evropské unie.

Jedním z takových procesů je zavedení státní pokladny a přechod na kvalitativně odlišné způsoby, postupy a nástroje řízení veřejných financí, než na které jsme byly doposud zvyklí, [3] kde mnohé z nich se u nás zachovaly ještě z doby kamerálního/merkantilismu. To platí např. pro přechod na akruální účetnictví, [9, 10] případně na akruální rozpočtování. Potřeba takových změn nevyplývá pouze ze závazků České republiky vůči Evropské unii, ale také ze samotné praxe veřejných financí. Např. změny rozpočtových pravidel [5] ukázaly, že správci kapitolních rozpočtů se nechovají příliš ekonomicky odpovědně, když ze státního rozpočtu financovaného zvyšováním státního dluhu vyžadují finanční prostředky, které na konec skončily na účtech rezervních fondů.

Jak patrné z tab. 1, zřetelně se to projevilo v případě Ministerstva obrany. V rezervním fondu byla uložena takřka 1/10 jeho výdajového rozpočtu, přičemž většina těchto prostředků byla vyžadována v souvislosti reformou ozbrojených sil České republiky. Nakonec se tento zůstatek podařilo snížit až v roce 2007 na základě nařízeného odvodu do kapitoly státního rozpočtu Všeobecná pokladní správa. [11]

Tab. 1: Zůstatek rezervního fondu organizační složky státu – Ministerstvo obrany
– v letech 2003 až 2007 (v tis. Kč)

	2003(*)	2004	2005	2006	2007
zůstatek k 1. 1.	654 113	1 076 817	7 239 478	11 538 689	11 302 648
zůstatek k 31. 12.	953 209	7 239 478	11 538 689	11 302 648	5 377 863

Poznámka: (*) Disproporce mezi zůstatkem k 31. 12. 2003 a k 1. 1. 2004 nebyly v pramenech vysvětleny.

Pramen: Příloha č. 45 k čj. 1221-41/2007/DP-8201 *Návrh závěrečného účtu státního rozpočtu České republiky za rok 2006, kapitola 307 – Ministerstvo obrany*. 1. vyd., Praha: MO ČR, 2007; příloha č. 45 k čj. 586-18-2007/DP-8201 *Návrh závěrečného účtu státního rozpočtu České republiky za rok 2007, kapitola 307 – Ministerstvo obrany*. 1.vyd. Praha: MO ČR, 2008.

Vysoký zůstatek rezervního fondu v konfrontaci s vyžadováním dalších prostředků ze státního rozpočtu musel správce státního rozpočtu, kapitola MO ČR, v rámci své finanční politiky zdůvodnit. S odstupem nejsou tato zdůvodnění příliš obsahově konzistentní. Např. v roce 2004 se mezi důvody růstu zůstatku rezervního fondu objevily: změna daně z DPH z 5 % na 19 % a očekávání úspory finančních prostředků přesunem akvizice do dalšího období. [12, s. 24] V roce 2005 se mezi důvody ospravedlňující převod finančních prostředků do rezervního fondu objevuje zdůvodnění pomocí požadavku na striktní uplatnění zásad efektivnosti, hospodárnosti a účelnosti použití veřejných prostředků [13, s. 25] navzdory tomu, že státní rozpočet cestou operací státních finančních aktiv a pasiv a operací v kapitole státní dluh realizoval zcela zbytečné zadlužení státu.

Jiným zajímavým důvodem pro převod prostředků státního rozpočtu, kapitola MO ČR, v roce 2005 byla: „*Umírněná investiční politika rezortu MO spočívající v postupném časovém naplňování cílů reformy ozbrojených sil ve vazbě na skutečně dosažený vývoj finančních, věcných a lidských zdrojů v roce 2004-2005 a postupný náběh souvisejících provozních výdajů.*“ [13, s. 25] Teprve až v roce 2006 byly pojmenovány skutečné důvody těžkostí s utracením prostředků rezervního fondu směřující víceméně k problémům systému finančního plánování a řízení v rezortu MO ČR. [14, s. 30]

Uvažujeme-li o státní pokladně, pak je třeba mít na zřeteli hlavní důvod jejího zavádění. Tím je lepší řízení likvidity omezující vznik masivních převodů finančních prostředků financovaných dluhově do rezervních fondů. Prostřednictvím státní pokladny tak bude řízeno *cash-flow* státního rozpočtu potřebné pro financování požadavků správců jednotlivých kapitol státního rozpočtu. Takto by měla být omezena „lehkovážnost“ jejich finanční politiky, na kterou poukázal nárůst zůstatku rezervních fondů po změně rozpočtových pravidel. [4]

Na kritiku vyjádřenou původním článkem z roku 2004 [1] zareagovaly orgány odpovědné za realizaci finanční politiky zavedením pravidla o proporcionalitě čerpání běžných výdajů. Stalo se tak v rámci organizační struktury řízené Velitelstvím společných sil, která spotřebovává největší část státního rozpočtu, kapitola MO ČR. [11] Není proto bez zajímavosti analyzovat, zda jednoduché administrativní opatření splnilo očekávání, se kterým bylo zavedeno. Lze jej totiž považovat za jedno z pravidel finanční politiky rezortu MO ČR pro řízení *cash-flow*.

2. Proporce čerpání rozpočtu kapitoly MO ČR v letech 2004 až 2007

Analýza proporcionality čerpání výdajů rezortu MO ČR v letech 2004 až 2007 vychází z textu rozpočtových pravidel. Zde se nevyčerpané prostředky příslušné kapitoly státního rozpočtu stávají mimorozpočtovými prostředky prostřednictvím převodu do rezervního fondu příslušné organizační složky státu (OSS). Jejich zapojení do financování OSS lze provést jenom cestou státního rozpočtu převodem z účtu rezervního fondu. Převod těchto prostředků na tento účet se pak provádí v rámci závěrkových prací k 31. 12. příslušného rozpočtového roku.

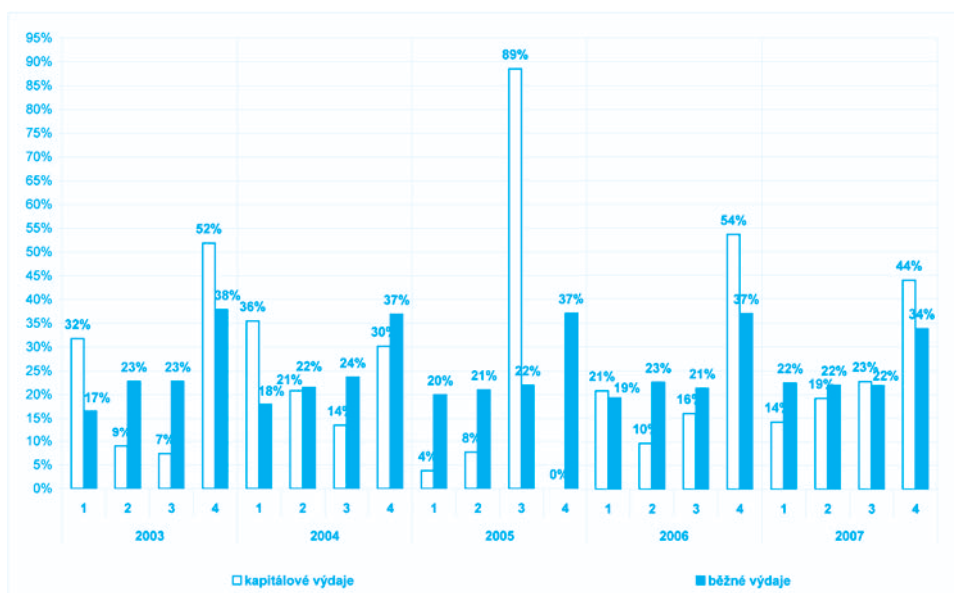
Aplikace těchto jednoduchých pravidel řízení likvidity OSS MO ČR znamená, že od údajů týkajících se čerpání státního rozpočtu, kapitola MO ČR, po jednotlivých kalendářních čtvrtletích je třeba odečíst v posledním kalendářním čtvrtletí převod nevyčerpaných prostředků do rezervního fondu, který je považován za čerpání prostředků státního rozpočtu a způsobuje přirozený výkyv v proporcionalitě čerpání, a to v příslušných kategoriích běžných a kapitálových výdajů. Přehled o převezech do rezervního fondu OSS MO ČR ze státního rozpočtu, kapitola MO ČR, v letech 2003 až 2007 zachycuje tab. 2. Pro zjednodušení jsou výdaje na programové financování ztotožněny s kapitálovými výdaji. Rok 2003 je uváděn jako referenční rok před změnou rozpočtových pravidel.

Jak je patrné z obr., zavedení pravidla pro sledování proporcionality čerpání prostředků státního rozpočtu, kapitola MO ČR, nepřineslo očekávané výsledky. Pomineme-li problémy s čerpáním kapitálových výdajů, kdy v roce 2005 po odečtení převodu do rezervního fondu ve čtvrtém čtvrtletí bylo jejich čerpání prakticky nulové, pak zlepšení stavu v proporcionalitě čerpání prostředků státního rozpočtu přinesl až rok 2007. Čerpání běžných výdajů se v tomto období v prvním až třetím čtvrtletí přiblížilo k teoretické hodnotě čerpání 25 % ročního objemu výdajů po odečtení převodu do rezervního fondu. Přesto je stále 1/3 tohoto objemu čerpána v závěru rozpočtového roku.

Tab. 2: Převod do rezervního fondu organizační složky státu – Ministerstvo obrany
– v letech 2003 až 2007 (v tis. Kč)

	2003	2004	2005	2006	2007
celkem převedeno	953 209	6 966 809	8 509 856	7 746 278	5 076 837
z toho:					
– programové financování (kapitálové výdaje)	653 311	4 080 181	6 612 289	6 948 599	4 396 244
– běžné výdaje včetně výzkumu a vývoje	299 898	2 886 628	1 897 567	797 679	680 593

Pramen: Návrh závěrečného účtu státního rozpočtu České republiky za rok 2007, kapitola 307, Ministerstvo obrany. 2004-2008. Praha: MO ČR.



Pramen: vlastní výpočet

Obor.: Proporcionalita čerpání kapitálových a běžných výdajů v kapitole MO ČR v letech 2003 až 2007 (v %)

Způsob čerpání státního rozpočtu, kapitoly MO ČR, v posledním kalendářním čtvrtletí rozpočtového roku, by bylo zajímavé konfrontovat se strukturou účetních operací a složením komodit pořizovaných v tomto období. Tyto informace však návrhy závěrečného účtu státního rozpočtu České republiky, kapitola 307, MO ČR, neuvádějí. Konfrontace by byla zajímavá především z pohledu ověření argumentu o striktním uplatnění zásad efektivnosti, hospodárnosti a účelnosti použití veřejných prostředků při tvorbě rezervních fondů. [13, s. 25] S výjimkou několik měsíců roku 2003 byla cenová hladina v České republice vždy rostoucí, a proto nákupy komodit na konci roku nebývají zpravidla cenově výhodnější než na jeho začátku. Výjimku tvoří předzásobení se při předpokladu rostoucích cen.

Závěr

Jak ukázala analýza proporcionality čerpání kapitálových a běžných výdajů v období let 2004 až 2007, zavedení jednoduchého administrativního pravidla pro sledování plnění státního rozpočtu, kapitola MO ČR, nebylo účinné. Proti roku 2003 prakticky nedošlo ke změně výsledků realizované finanční politiky rezortu MO ČR. Zavedení podobných opatření ve formě nařízení a směrnic představuje preferované řešením problémů v rezortu MO ČR. Jak však ukazují i jiné studie, [15, 16] jejich účinnost bývá omezená. Nedochází totiž ke skutečné kvalitativní změně postupů určujících chování systému. Ve vztahu k výsledkům analýzy a závěrům článku z roku 2004 [1] je otázkou, co rezortu MO ČR přinese zavedení státní pokladny a jak se dokáže rezort MO ČR vyrovnat s jejími požadavky fungování.

Použitá literatura:

- [1] PERNICA B. Systém plánování, programování, rozpočtování a plýtvání? (1996-2003) *Vojenské rozhledy*, 2004, roč. 13, č. 4, s. 63-70.
- [2] DUŠEK Jiří. V plánování a rozpočtování v rezortu MO se nedá improvizovat! *Vojenské rozhledy*, 2005, roč. 14, č. 2, s. 53-58.
- [3] Prezentace ministra financí v Poslanecké sněmovně v kontrolním a rozpočtovém výboru ze dne 17. června 2008: Státní pokladna IISSP: důvody proč budovat státní pokladnu. [http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/vf_integr_roz_sys.html].
- [4] PERNICA, B. Finanční zdroje vyčleněné na obranu ČR aneb McNamarovská otázka: How much is enough? in ZETOCHA, K. aj. *Obranné zdroje České republiky*. 1. vyd. Brno: Univerzita obrany, ÚSS, 2007. ISBN 978-80-7231-306-8
- [5] *Zákon č. 479/2003 Sb.*, kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, a *zákon č. 353/2003 Sb.*, o spotřebních daních.
- [6] KRÍŽ, Z. Civilní řízení a demokratická kontrola armády v České republice. *Peripetie transformace vojensko-civilních vztahů po roce 1989*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2004. ISBN 80-210-3590-0.
- [7] Kontrolní závěr z kontrolní akce 07/14 Nemovitý majetek, s nímž je příslušné hospodařit Ministerstvo obrany, *Věstník NKÚ*, 2008, roč. 16, č. 1, s. 79-86.
- [8] PALEČEK Jaroslav. Zprůhlednění finančních zdrojů obrany. *Vojenské rozhledy*, 1996, roč. 5, č. 6, s. 25-30.
- [9] VODÁKOVÁ Jana. Akruální účetnictví v rezortu MO ČR – revoluční pohled na účetní data. *Vojenské rozhledy*, 2008, roč. 17, č. 1, s. 24-28.
- [10] VODÁKOVÁ, J. Možnosti akruálního účetního systému v rezortu MO ČR [doktorská dizertační práce] 1. vyd., Brno: Univerzita obrany, 2008.
- [11] *Návrh závěrečného účtu státního rozpočtu České republiky za rok 2007*, kapitola 307 – Ministerstvo obrany, čj. 586-18-2007/DP-8201, 1. vyd. Praha: MO ČR, 2008.
- [12] *Návrh závěrečného účtu státního rozpočtu České republiky za rok 2004*, kapitola 307 – Ministerstvo obrany, čj. 52211-7/2005/DP-8201, 1. vyd., Praha: MO ČR, 2004.
- [13] *Návrh závěrečného účtu státního rozpočtu České republiky za rok 2005*, kapitola 307 – Ministerstvo obrany, čj. 520-5/2006/DP-8201, 1. vyd., Praha: MO ČR, 2006.
- [14] *Návrh závěrečného účtu státního rozpočtu České republiky za rok 2006*, kapitola 307 – Ministerstvo obrany, čj. 1221-41/2007/DP-8201, 1. vyd., Praha: MO ČR, 2007.
- [15] ŠMOLDAS, P. Případová studie o financování nasazení jednotek a příslušníků AČR v zahraničí ve vazbě na plánování zdrojů v rezortu MO, čj. 17-24/2008-1309, Praha: MO ČR, 2008.
- [16] SMOLDAS, P., VODÁKOVÁ, J. Soubor úsporných opatření jako nástroj hospodárnosti využití finančních zdrojů. In *Ekonomické aspekty procesů v ozbrojených silách* [sborník z konference s mezinárodní účastí]. Brno: Univerzita obrany. 2008. s. 133-139. ISBN 978-80-7231-312-9.