

Pplk. Ing. Jaroslav Moravčík

Provázání procesu plánování s procesem rozpočtování v rezortu MO

INFORMACE

Úvod

Implementace vyhlášky Ministerstva financí č. 415 ze dne 20. listopadu 2008, kterou se stanoví rozsah a struktura podkladů pro vypracování střednědobého výhledu státního rozpočtu, vyžaduje, aby rozpočet kapitoly Ministerstva obrany byl sledován a vyhodnocován po cílech. Cíl se tak stane specifickým ukazatelem rozpočtu kapitoly MO, na který se budou vyžadovat finanční zdroje. V tomto kontextu řeší následující příspěvek zavedení cílově orientovaného rozpočtování do problematiky ročního plánování.

Plán činnosti je specifikován jako základní dokument pro řízení činnosti v rezortu MO, tzn. pro sledování, hodnocení a přijímání opatření k plnění cílů v daném kalendářním roce vedoucími zaměstnanci rezortu. Jedním z principů tvorby plánu činnosti, stanovených současným rozkazem ministra obrany č. 33/2004 Věstníku Plánování činnosti a rozvoje v rezortu ze dne 29. října 2004 (čl. 77) a návrhem jeho novelizace je provázání procesu plánování s procesem rozpočtování. Smyslem provázání je zajištění, aby v daném kalendářním roce bylo řízení činnosti rezortu zaměřeno na plnění těch cílů, na které jsou na stejný rok alokovány finanční zdroje.

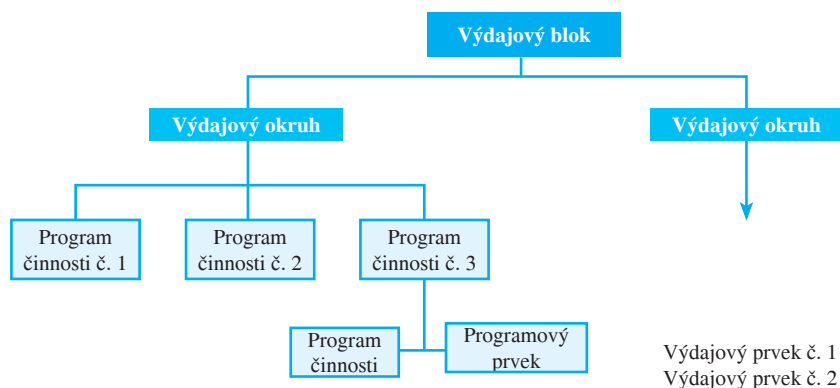
Z uvedeného vyplývá, že pro oba procesy bude muset existovat společná databáze cílů, na které se budou v procesu rozpočtování plánovat finanční prostředky k jejich plnění, a v plánech činnosti bude rozpracováno plnění těch samých cílů.

Popis struktury cílově orientovaného rozpočtování

Cílově orientovaný rozpočet kapitoly MO je strukturován do výdajových bloků, výdajových okruhů, množiny výdajových prvků, podmnožiny výdajových prvků a poslední úrovní je výdajový prvek.

Výdajový blok je tvořen objemem investičních a neinvestičních výdajů na soubor činností, jejichž věcná náplň vychází z analýzy činností na rezortní úrovni. Výdajový blok se skládá z **výdajových okruhů**, které tvoří výdaje k financování dílčích činností výdajového bloku. Jednotlivé výdajové okruhy jsou tvořeny **množinou výdajových prvků**, které jsou v podmínkách rezortu MO označovány jako program činnosti.

Množina výdajových prvků (program činnosti) je dále členěna do **podmnožin výdajových prvků**, pro které je zaveden pojem podprogram. Podprogram může zahrnovat několik výdajových prvků nebo pouze jeden, který je pak označován jako programový prvek. **Výdajovými prvky** jsou chápány organizační celky rezortu MO [1] a organizační složky státu a právnické osoby, které byly zřízeny ministerstvem.



Obr. 1

Implementace cílově orientovaného rozpočtování v procesech plánování a hodnocení činnosti a rozvoje rezortu

Proces plánování a hodnocení činnosti a rozvoje rezortu obsahuje podle současného modelu procesů rezortu MO třináct samostatných procesů. V další části tohoto dokumentu bude implementace cílově orientovaného rozpočtování zaměřena na procesy tvorby ročního plánu činnosti a vyhodnocení.

Jak vyplývá z návrhů Směrnice pro plánování činnosti a rozvoje rezortu Ministerstva obrany na roky 2012-2016 a nového rozkazu ministra obrany k plánování činnosti a rozvoje v rezortu Ministerstva obrany, na úrovni rezortu budou stanoveny tři řady cílů. **Prvním řádem** cílů jsou dlouhodobé cíle a budou stanoveny směrnici pro plánování činnosti a rozvoje. Tento řád odpovídá úrovni výdajových bloků cílově orientované struktury rozpočtu. **Druhý řád**, střednědobé cíle, bude rovněž stanoven směrnici pro plánování a bude odpovídat úrovni výdajových okruhů cílově orientované struktury rozpočtu. Cíle posledního, **třetího řádu**, stanoví vedoucí zaměstnanci přímo podřízení ministru obrany [2] a bude platný pro úroveň programů činnosti cílově orientované struktury rozpočtu. Návrh Směrnice pro plánování činnosti a rozvoje rezortu Ministerstva obrany na roky 2012-2016 stanovuje pět programů činnosti a rozvoje [3] a ke každému programu určuje odpovědného vedoucího zaměstnance rezortu. Určení vedoucí zaměstnanci odpovídají za zpracování dokumentace programů, ve které stanovují opatření a úkoly k naplnění cílů třetího řádu. V popisu cíle bude uvedeno, *co* se má dosáhnout, *kdo* je odpovědný za dosažení cíle a *za kolik*. Z popisu cílů ale nevyplývá, **jak** se má dosáhnout daného cíle, tj. jaká bude „cesta“ pro jeho plnění, což bude potřebné k řízení plnění cílů.

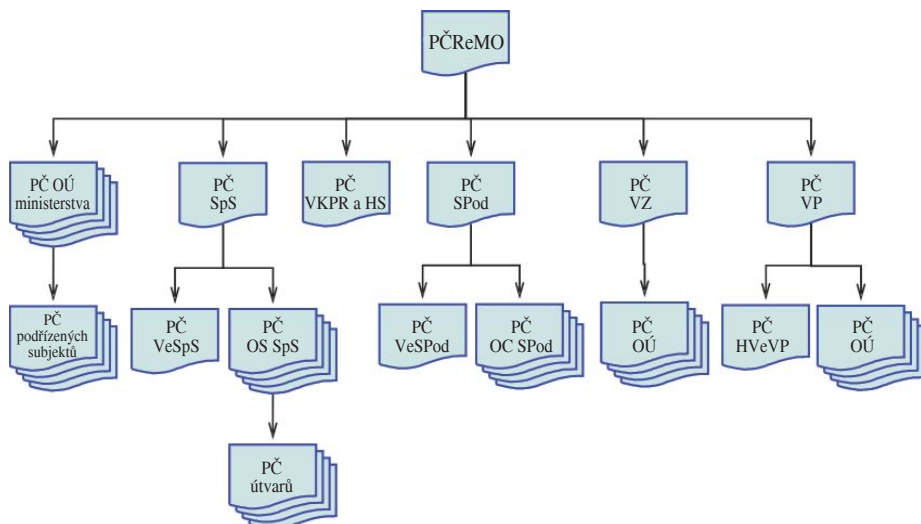
Tato „cesta“ by proto měla být detailně uvedena v plánech činnosti. V plánech budou v první řadě stanoveny **úkoly** pro plnění určitého cíle. Úkoly mohou být dle potřeby dále členěny na podúkoly a odrážky. Z **harmonogramu** bude vyplývat časový sled plnění jednotlivých úkolů. Vedoucí zaměstnanec, který odpovídá za plnění cíle, určí, **kdo** bude plnění úkolu/ů řídit, **kdo** odpovídat a **s kým** bude při jeho/jejich plnění součinit. V těchto plánech bude rovněž uvedeno **místo**, a jaké **věcné zdroje** budou vyčleněny k plnění stanovených úkolů.

Roční plány činnosti se zpracovávají na několika úrovních (plánovací struktura), přičemž platí zásada, že plán vyššího stupně velení a řízení je výchozím dokumentem k zahájení zpracování plánu nižšího stupně. V současnosti je na nejvyšší úrovni zpracováván plán činnosti rezortu MO na daný rok. Plán činnosti rezortu je základním zadáním a hlavním koordinačním dokumentem ročních plánů organizačních útvarů ministerstva, [4] Vojenské police, Vojenského zpravodajství, Vojenské kanceláře prezidenta republiky a Hradní stráže [5] a plány operačních velitelství (společných sil a sil podpory). Na další úrovni jsou plány subjektů podřízených ministerstvu, organizační útvary Vojenské police a Vojenského zpravodajství a organizačních celků přímo podřízených operačním velitelstvím: brigáda, základna letectva nebo vojenský útvar a zařízení brigádního typu [6]. Na nejnižší úrovni se zpracovávají roční plány samostatných vojenských útvarů a zařízení praporečného typu, nebo jim na úroveň postaveného, které jsou součástí brigád nebo základen. Samostatnou oblastí je pak plánování uvnitř organizačních celků rezortu, např. u vojenských útvarů brigádního typu, kterého struktura je tvořena nesamostatnými prvky praporečného typu.

Otázkou je, která úroveň cílů se bude rozpracovávat v ročním plánu činnosti rezortu. Z obecného pohledu by se mohlo říct, že co dokumentace programu, podprogramu nebo výdajového prvku, to plán činnosti. Logicky by mohlo vyplývat, že v tomto plánu bude rozpracováno plnění *cílů třetího řádu*. I když jde o rezortní cíle, realizace některých je popisem cíle přidělena určitým vedoucím zaměstnancům rezortu, kteří zpracovávají vlastní plány činnosti obsahující opatření k jejich plnění (jedná se o vedoucí zaměstnance *dalších složek rezortu*). To znamená, že pro tyto složky rezortu není potřebné zpracovávat roční plán rezortu.

Jak ale vyplývá z plánovací struktury, nezpracovávají se roční plány činnosti, ve kterých by měly být opatření cílů třetího řádu dvou programů činnosti:

- Ministerstva obrany a jeho přímo podřízených organizačních celků (program je tvořen organizačními útvary ministerstva jako jeho množina výdajových prvků), a
- Armády České republiky a cíle třetího řádu pro společné síly a síly podpory.



Obr. 2

To znamená, že zde není přímá vazba **dokumentace programu = plán činnosti**, jak je tomu u dalších složek rezortu. Logicky vzato, plány činnosti výdajových prvků, tvořící tento program, by měly obsahovat opatření k plnění cílů nižšího řádu než třetího. V tomto případě by zde byla oprávněná potřeba zpracování plánu činnosti rezortu s opatřeními cílů třetího řádu pro tyto programy činnosti a rozvoje jako nadřazeného plánu, aby pak byly zpracovány roční plány činnosti celků – výdajových prvků, tvořících tyto programy.

Z uvedeného pak vyplývá, že implementace cílově orientovaného rozpočtování do procesu tvorby ročního plánu rezortu přinese potřebu selekce cílů na základě určitých kritérií.

Z obecného hlediska bude jakýkoliv organizační celek vázán k plnění dvou možných skupin cílů. *První skupina* bude tvořena cíli, za jejichž plnění bude určitý organizační celek odpovídat. Odpovědnost mu bude stanovena nadřazeným stupněm velení a řízení.

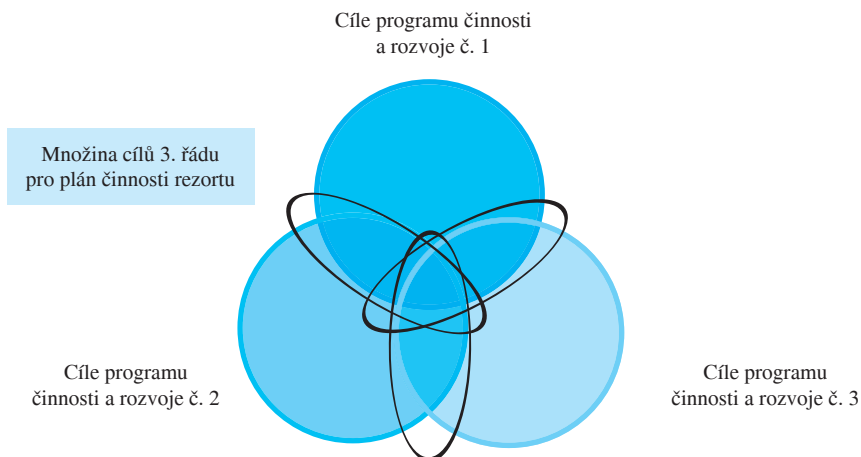
Prvním kritériem pak je, že cíle této skupiny by neměly být rozpracovány v plánech činnosti jiných organizačních celků. *Druhá skupina* bude tvořena cíli, na jejichž realizaci se budou muset podílet další organizační celky na určité úrovni velení a řízení (tzv. *průřezové cíle*). Realizace těchto opatření bude ale u těchto celků představovat čerpání jim přidělených finančních prostředků. [7] Z tohoto důvodu, v rámci procesu rozpočtování, stanoví odpovídající organizační celek vyššího stupně velení a řízení cíl nižšího řádu pro podřízený se celek nižšího stupně, aby mohl doložit čerpání přidělených finančních zdrojů při plnění stanovených úkolů tohoto cíle (specifickým ukazatelem čerpání finančních prostředků z rozpočtu u každého organizačního celku je cíl). **Druhým kritériem** by pak mohlo být, že z plánu činnosti organizačního celku nadřazeného stupně velení a řízení musí vyplynout úkoly pro podřízené celky k plnění *průřezového cíle*.

Z analýzy dokumentace programů vyplývá, že bude obsahovat i cíle, u kterých budou výdaje na jejich plnění hrazeny z *režijních nákladů*. Půjde např. o platby za dodávku energií, hrazení dodávky služeb formou outsourcingu, obměnu movitého majetku apod. Rozpracování těchto cílů do opatření se v ročních plánech nejeví jako potřebné, což je **posledním kritériem selekce**.

V případě tvorby rezortního plánu činnosti lze z výše uvedeného vyvodit závěr, že v něm budou rozpracovány *cíle třetího řádu*, jejichž řízení plnění bude probíhat napříč organizačními útvary ministerstva, operačních velitelství a *dalších složek rezortu*. Nebude obsahovat opatření k plnění cílů, jejichž výdaje na plnění budou hrazeny z režijních nákladů a cíle vyselektované podle prvního kritéria.

Tyto cíle by měly být v procesu rozpočtování redistribuovány konkrétním organizačním útvarům ministerstva a operačním velitelstvím jako cíle nižšího řádu, čímž bude zajištěno jejich plnění odpovědnými celky. Roční plány organizačních útvarů ministerstva budou pak obsahovat:

- opatření k plnění cílů třetího řádu, které budou v procesu rozpočtování redistribuované těmto celkům jako cíle nižšího řádu (selekce podle prvního kritéria),
- opatření cílů třetího řádu, na jejichž realizaci se bude podílet, které jsou také cíli nižšího řádu (druhé kritérium), a
- opatření k plnění cílů, které byly vyselektované z plánu činnosti rezortu podle posledního kritéria, pokud je jejich rozpracování potřebné.



Obr. 3

Proces zpracování plánu činnosti rezortu na rok

Plánovacím předpisem (rozkaz ministra obrany k plánování činnosti a rozvoje v rezortu MO) je proces tvorby ročního plánu rezortu rozdělen do dvou fází. V první fázi je zpracován záměr ročního plánu rezortu a na jeho základě je pak v druhé fázi zpracován samotný roční plán rezortu.

Procesu tvorby ročního plánu předchází **zpracování metodických a organizačních pokynů**. Metodické a organizační pokyny jsou řídicím dokumentem procesu tvorby ročního plánu činnosti rezortu. Vychází z platných vnitřních předpisů pro plánování a pro potřeby tvorby ročního plánu rezortu jsou sladěny s řídicím dokumentem procesu rozpočtování. Věcně upravují harmonogram tvorby ročního plánu v jednotlivých fázích, specifikují formu podkladů do jednotlivých částí plánu, jejich zpracovatele a popřípadě i přispívatele, upřesňují přílohy plánu apod.

Záměr je předkládán ke schválení do konce dubna a slouží jako podklad ke zpracování dokumentace programů činnosti a rozvoje, z kterých je pak sestaven návrh kapitoly státního rozpočtu 307 Ministerstva obrany. Na základě přidělení finančních prostředků rezortu Ministerstvem financí ČR (červenec) dojde k úpravám finančních prostředků k plnění cílů programů činnosti a rozvoje. Pro plánování to bude znamenat, že dojde např. k vyřazení plnění některých cílů v nadcházejícím kalendářním roce, k úpravě dílčích kritérií hodnocení dosažení dílčího cílového stavu v daném roce apod. Z tohoto důvodu proběhne na začátku druhé fáze procesu tvorby ročního plánu sladění záměru s návrhu státního rozpočtu (jedna z činností druhé fáze). Závěry sladění budou vstupem ke zpracování textové části ročního plánu.

Další činností druhé fáze je zpracování příloh plánu. Vstupním dokumentem je textová část ročního plánu a cílem je zpracovat kalendářní plán činnosti a další přílohy plánu. V kalendářním plánu činnosti bude detailní rozpracování „cesty“ plnění cílů v kalendářním roce.

Zkompleťovaný plán je předložen ke schválení do konce října. Po tomto termínu ale bude ještě probíhat proces rozpočtování, zejména pak rozpis kapitoly 307 Ministerstva

obranu na základě schváleného zákona o státním rozpočtu ČR pro následující kalendářní rok. Vzniknou případné další změny ve výši finančních prostředků pro jednotlivé cíle, jejichž dopady již nebude možné zpracovat do ročního plánu rezortu v řádném procesu. Zpracování těchto změn je možné řešit formou doplnku k plánu činnosti rezortu na rok, jehož zpracování bude iniciováno zvláštním nařízením z úrovně rezortu.

Vyhodnocení ročního plánu činnosti

Jak pro plánování, tak i pro vyhodnocení bude platit zásada propojení procesu vyhodnocení ročního plánu činnosti s procesem hodnocení čerpání finančních prostředků.

V procesu rozpočtování se bude zpracovávat státní závěrečný účet kapitoly MO, jako hodnotící dokument, který bude pak podkladem k sestavení státního závěrečného účtu. Obsahem státního závěrečného účtu kapitoly MO bude kromě jiného i hodnocení plnění cílu podle metrik pro daný rok nebo dosažení cílového stavu podle jeho ukazatelů. [8]

Vyhodnocení ročního plánu činnosti bude probíhat čtvrtletně a za celý kalendářní rok. Obsahem čtvrtletního vyhodnocení bude splnění nebo stav v plnění **realizace opatření** k dosažení cílů. V podstatě bude popisovat úroveň dosažených parametrů metrik cílového stavu za hodnocené období. Na závěr vyhodnocení budou stanoveny opatření k odstranění nedostatku v realizaci opatření z předešlého hodnotícího intervalu, které budou zpracovány do upřesnění plánu činnosti pro nadcházející plánovací interval. Účelem je zabezpečit plnění cíle v daném roce. Současně může vyhodnocení realizace opatření být nápomocno k posouzení vhodnosti stanovených metrik pro hodnocení cílového stavu.

Vyhodnocení ročního plánu za rok se bude zabývat zhodnocením **plnění cílů** v daném roce. Obsahově bude vyjadřovat dosažení cílového stavu pomocí metrik stanovených pro daný rok.

Závěr

Implementace cílově orientovaného rozpočtování pro proces tvorby ročního plánu činnosti a vyhodnocení nepředstavuje z hlediska systému významovou změnu. Na rezortní úrovni budou účastníky tohoto procesu i nadále organizační útvary ministerstva, Vojenské zpravodajství, Vojenská policie, Vojenská kancelář prezidenta republiky, včetně Hradní stráže a operačního velitelství.

Z časového hlediska bude nutné zabezpečit souběžné plánování na kalendářní rok na jednotlivých úrovních velení a řízení, což se zajistí používáním aplikačního programového vybavení „Věcné plánování“, který reprezentuje technický prvek systému plánování, všemi organizačními celky rezortu.

Dílí úpravy budou vyžadovat ostatní prvky systému. Po vydání novelizace rozkazu ministra obrany k plánování činnosti a rozvoje v rezortu MO, bude potřebné zvážit vydání navazujícího normativního výnosu MO. Jeho účelem je standardizace dalších aspektů procesů plánování a hodnocení činnosti a rozvoje rezortu, jako např. struktura plánu, plánovací struktura, ale i problematika změnového řízení a systemizace softwarové podpory.

K dobudování uceleného systému plánování a hodnocení bude nutné zavést vzdělávací programy, jak pro přípravu příslušníků rezortu, kteří u jednotlivých organizačních

celků rezortu budou zainteresováni do procesů plánování a hodnocení činnosti a rozvoje rezortu, tak i pro vedoucí zaměstnance. Neméně důležitá bude organizace různých forem zaměstnání k řešení teorie plánování a hodnocení pro jeho další kvalitativní zlepšování.

Poznámky k textu:

- [1] **Organizačním celkem rezortu MO** se podle rozkazu ministra obrany č. 7/2010, zásady výstavby a systemizace organizačních celků rezortu MO, ze dne 26. ledna 2010, rozumí vojenský útvar, vojenské zařízení a vojenské záchranné útvary armády, organizační útvary Vojenského zpravodajství a Vojenské policie, organizační útvary ministerstva a subjekty přímo podřízené ministerstvu kromě organizačních složek státu a právnických osob, které zřídilo nebo založilo ministerstvo.
- [2] Viz čl. 1 rozkazu ministra obrany č. 10/2010, Organizační struktura Ministerstva obrany a podřízenost subjektů, které řídí Ministerstvo obrany, ze dne 10. února 2010.
- [3] Ministerstvo obrany a jeho přímo podřízené organizační celky, AČR, Vojenské zpravodajství, Vojenská policie a společný pro Vojenskou kancelář prezidenta republiky a Hradní stráž.
- [4] Podle čl. 6 RMO č. 7/2010 se **organizačním útvarem ministerstva** rozumí sekce ministerstva, samostatné odbory ministerstva a útvary ministerstva, které mají postavení sekce nebo samostatného odboru a jsou přímo podřízeny ministrovi obrany, jeho náměstkům nebo náčelníkovi Generálního štábu Armády České republiky.
- [5] V další části textu jsou výrazy „Vojenské zpravodajství, Vojenská policie a Vojenská kancelář prezidenta republiky a Hradní stráž“ zastoupeny pojmem „další složky rezortu“.
- [6] Viz čl. 13 rozkazu ministra obrany č. 7/2010, zásady výstavby a systemizace organizačních celků rezortu MO, ze dne 26. ledna 2010.
- [7] „Nastartování vozidla již stojí peníze“, plk. Ing. Zdeněk Zbořil, Ph.D., ředitel odboru cílově orientovaného plánování SE MO.
- [8] Viz prezentace *Cílově orientované rozpočtování a problémy jeho implementace v rezortu MO „Problematika COR – přednáška Praha“*, (http://www.fis.acr/portal/server.pt/directory/prezentace_k_coru/788).

Použitá literatura a zdroje informací:

- Prezentace *Cílově orientované rozpočtování a problémy jeho implementace v rezortu MO „Problematika COR – přednáška Praha“*, které je uložena na portálu FIS/ISSP (http://www.fis.acr/portal/server.pt/directory/prezentace_k_coru/788).
- Návrhy Směrnice pro plánování činnosti a rozvoje rezortu Ministerstva obrany na roky 2012-2016 a nového rozkazu MO pro plánování činnosti a rozvoje v rezortu Ministerstva obrany, SOPS MO, duben 2010.
- Rozkaz ministra obrany č. 7/2010 Věstníku Zásady výstavby a systemizace organizačních celků rezortu MO, ze dne 26. ledna 2010.
- Rozkaz ministra obrany č. 33/2004 Věstníku Plánování činnosti a rozvoje v rezortu MO, ze dne 29. října 2004.
- Rozkaz ministra obrany č. 10/2010 Věstníku Organizační struktura Ministerstva obrany a podřízenost subjektů, které řídí Ministerstvo obrany, ze dne 10. února 2010.
- Webová stránka procesního modelu MO, která je dostupná z portálu ŠIS AČR (<http://10.193.64.150/businesspublisher/login.do?login=anonymous&password=anonymous>).