

Zavádění systému plánování, programování a rozpočtování do resortu obrany v ČR

Prof. PhDr. František Ochraňa, DrSc.
Fakulta financí a účetnictví VŠE Praha

Při zavádění systému plánování, programování a rozpočtování bylo postupováno podle určitých metodických kroků, které měly následující návaznost:

- analýza výchozího stavu
- stanovení transformačních cílů
- vytvoření organizačních, personálních a dalších předpokladů pro implementaci systému
- implementace projektové dokumentace systému plánování, programování a rozpočtování do podmínek resortu ministerstva obrany

Analýza výchozího stavu

Analýza výchozího stavu v resortu obrany bylo popsána ve výchozí studii. V ní byl podán podrobná popis způsobu financování před zaváděním systému plánování, programování a rozpočtování. Konstatovalo se v ní, že po rozdělení federálního ministerstva obrany, tedy k 1.1. 1993, zdědilo MO ČR systém nakládání se zdroji založený téměř ve všech oblastech na výjimkách z obecně platných zákonů a vyhlášek. Systémy odpovídaly organizační a řídicí struktuře bývalého federálního ministerstva. Pro ekonomické řízení resortu v tomto období bylo typické, že probíhalo v rámci tzv. rozpočtové a materiální působnosti materiálových hospodářů, což byli vrcholoví funkcionáři resortu obrany, kteří měli značnou pravomoc při disponování s majetkem a rozpočtovými prostředky.

Pro oblast rozpočtového procesu a financování bylo příznačné, že rozpočet byl sestavován extenzivně a neprůhledně. Prioritou byly potřeby dané instituce bez zřetele na celkové společenské potřeby resortu a rizika ohrožení státu. Struktura rozpočtu neumožňovala definovat požadované zdroje z hlediska účelu a místa použití. To mnohdy vedlo k paradoxním situacím – stávalo se, že některá resortní složka byla financována jen proto, že existovala, aniž by byla sledována vazba, proč a s jakým účinkem (nákladově užitkovým efektem) spotřebovává přidělené zdroje. Návrh rozpočtu byl zpracován subjektivními metodami výpočtu nákladů bez objektivního členění běžných (provozních a kapitálových (investičních) výdajů. Proto bylo složité odpovědět veřejnosti na otázku, jak, proč, kým, za jakým účelem a s jakým efektem jsou rozpočtové prostředky alokovány a užívány. Bylo to důsledkem toho, že vlastní rozpis rozpočtu byl prováděn neadresně, bez stanoveného účelu, tzv. disponentským způsobem do organizační struktury armády.

Také v plánování a pořizování majetku existoval podobný stav. Nebyla vypracována systémová rozhodovací pravidla, která by brala na zřetel celkové společenské potřeby resortu, a na jejich základě by pak bylo na úrovni celého sektoru koordinováno plánování a pořizování majetku, prací a služeb. Opět docházelo k tomu, že alokace zdrojů byla závislá na subjektivním rozhodování materiálových hospodářů, přičemž dominantní roli hrála aktuální nabídka dodavatelů, nikoliv reálné potřeby uživatele. V oblasti účetnictví a evidence majetku neexistoval komplexní, uzavřený a vnitřně propojený systém. Dostupnou informací bylo pouze hodnotové sledování příjmů a výdajů za příslušné období. Nebylo možné sledování stavu a změn majetku a zásob. Finanční účetnictví bylo vedeno zcela odděleně od evidence stavu a změn majetku a zásob, neúčtovalo se o nákladech a výnosech. Nebyl známa hodnota majetku resortu. Negativním jevem bylo i to, že veškerý majetek resortu byl členěn na nehmotný majetek, movitý majetek a materiál bez rozlišení jeho konkrétní

druhové formy a evidován v systému 27 autonomních materiálových tříd. Protože byl resort obrany rozpočtovou organizací, neodpisoval se majetek. Po vzniku Armády České republiky (1.1.1993) byly z výše uvedeného stavu formulovány cíle ekonomické transformace resortu obrany, které analogicky směřovaly do uvedených základních oblastí, tj. systémových změn ekonomického řízení resortu, systémových přeměn způsobu tvorby rozpočtu a způsobu financování, změn v plánování a pořizování majetku a k přeměnám v oblasti účetnictví a evidence majetku.

Vzhledem k tehdejšímu existujícímu stavu v resortu obrany, popsanému v předchozích kapitolách, bylo učiněno politické rozhodnutí o vytvoření takového způsobu financování resortu obrany ČR, jenž by splňoval následující předpoklady:

- umožnil bezprostřední politickou kontrolu armády Parlamentem ČR
- oddělil vojenské odborníky od politického rozhodování v armádě, a tím vyloučil riziko politického zneužití armády
- obsahoval takový systém rozpočtování, který by zprůhlednil všechny finanční toky
- vytvořil podmínky pro optimalizované rozhodování o alokaci zdrojů

Při hledání vhodného systému bylo zřejmé, že dané požadavky splňuje systém plánování, programování a rozpočtování (Planning, Programming and Budgeting System, PPBS). Úřední rozhodnutí zavést do resortu obrany ČR bylo učiněno ministrem obrany v červenci 1993, kdy byla schválena koncepce zavádění systému plánování, programování a rozpočtování do resortu obrany a v závěru roku byly uskutečňovány první organizační kroky k implementaci systému PPBS.

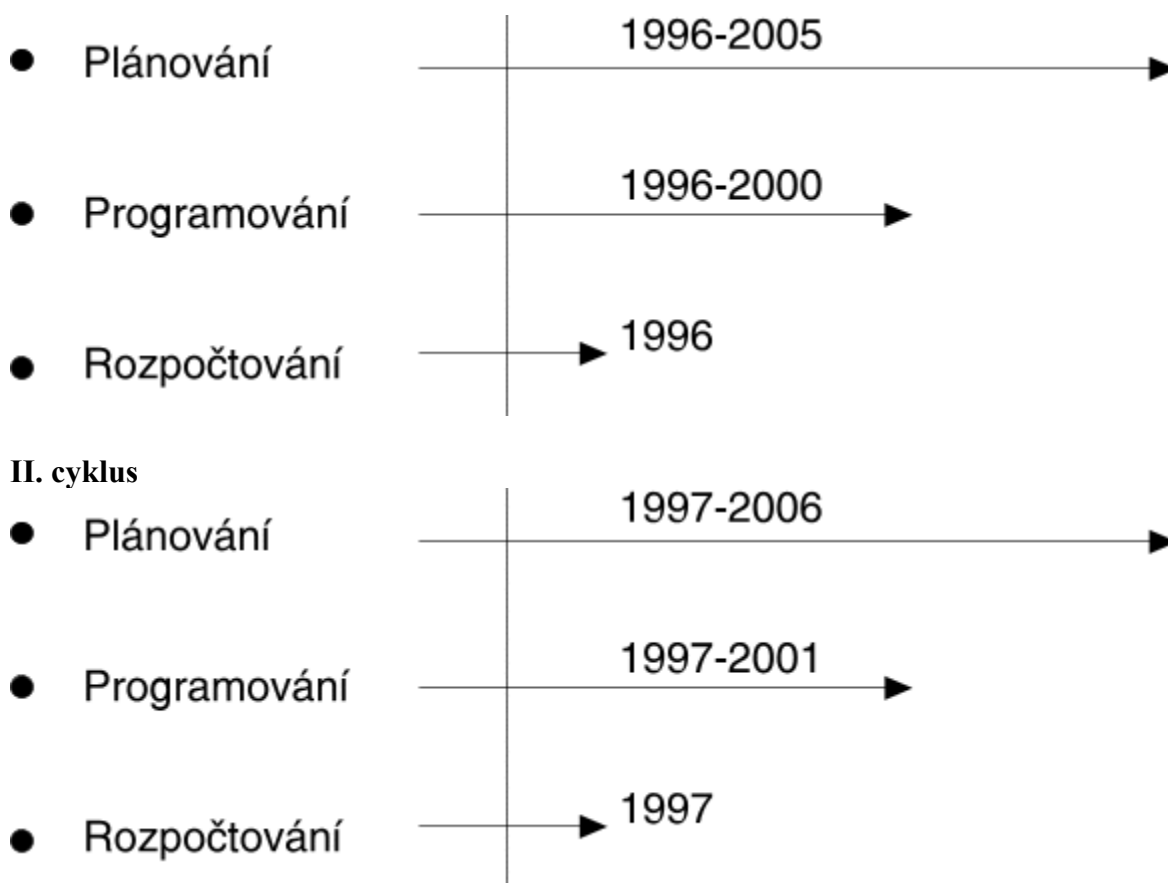
K zavádění PPBS bylo původně ustaveno tříčlenné pracoviště (autor studie byl jeho členem), které mělo za úkol metodicky vést zavádění optimalizovaného systému řízení zdrojů a současně vytvářet veškerou potřebnou dokumentaci. Pracoviště bylo přímo podřízeno náměstkovi ministra obrany pro ekonomické řízení a působilo až do jara 1995. V té době již byly položeny potřebné systémové základy plánování, programování a rozpočtování. V současné době je systém řízení obraných zdrojů řízen pracovištěm, které patří do přímé podřízenosti ministra obrany. V systému řízení obraných zdrojů probíhají i v současnosti změny.

Systém plánování, programování a rozpočtování je systémem řízení zdrojů, který patří do řídicích systému MO ČR. Je systémem, který se na úrovni MO zabývá řízením obranných zdrojů. Předmětem řízení PPBS jsou obrané zdroje (resp. zdroje vyčleněné na obranu), dostupný personál, věcné a finanční prostředky, jež máme k dispozici pro potřeby obrany. Jsou to disponibilní možnosti a zároveň lidská, věcná a finanční omezení, s nimiž kalkulujeme při rozhodovacích procesech týkajících se nasazení a využití obranných zdrojů.

Systém plánování, programování a rozpočtování je tzv. klouzavým řízením zdrojů, PPBS se podstatně liší od předchozího způsobu řízení zdrojů v armádě. PPBS klouzavým (rolujícím) způsobem plánování. Není tedy skokovým (pevně etapově fixovaným způsobem) plánování, které bylo v resortu obrany používáno v předchozím období.

Schéma PPBS jako klouzavé plánování

I. cyklus



Podstatou PBS jako klouzavého plánování je skutečnost, že po uplynutí cyklu (viz. cyklus I.) dochází k v cyklu následujícím (viz. cyklus II.) k posunu fází o jeden rok dopředu. Klouzavý způsob plánování se projevuje v tom, že fáze plánování má stále dlouhodobý časový horizont (10 let), fáze programování střednědobý časový horizont (5 let) a rozpočtování je jednorocním plánováním.

Výchozí fází PPBS je plánování. Ve fázi plánování jsou definována rizika ohrožení bezpečnosti státu. Jsou-li rizika ohrožení státu definována Parlamentem ČR, je zaručena nejen veřejná kontrola armády, ale jsou definovány i požadavky veřejnosti na armádu. Výstupem fáze plánování je plán zdrojů. Plán zdrojů je dokumentem, který v časovém horizontu deseti let dává podrobné informace o tom, jaké zdroje má resort obrany skutečně k dispozici (resp. je reálné, že budou k dispozici v oblasti personálu, věcných a finančních zdrojů), a jaké zdroje by byly potřebné k eliminaci rizik ohrožení státu. Tento dokument je projednán v Parlamentu ČR, resp. v jeho příslušných výborech a také ve vládě. Tím je zaručena veřejná kontrola armády, jak se uvažuje o naložení s lidskými, věcnými a finančními zdroji v resortu obrany.

Na fázi plánování navazuje fáze programování. Fáze programování je střednědobým (pětiletým) plánováním. Výstupem fáze programování je programový plán. Má tři základní roviny: rovinu hlavních programů (které se vztahují k obecným obraným cílům), rovinu programů (taje vyjádřena s ohledem na méně obecné cíle) a rovinu programových prvků. Programové prvky jsou vlastně instituce (vojenské útvary z reálné organizační struktury), kterou jsou „vybírány“ z organizační struktury s ohledem na to, jaké plní cíle („účely“). To znamená, že při zahájení každého nového cyklu PPBS je vždy vytvářena programová struktura, a tím je i prověřována reálná potřebnost (užitečnost, podíl na cílech) jednotlivých prvků z organizační struktury. Jinak řečeno, nároky na zdroje jsou prověřovány s ohledem na skutečné společenské potřeby a očekávání.

Jak je zřejmé, je to zcela odlišný systém, nežli je obvyklé v jiných segmentech veřejného sektoru v ČR. V ČR dosud existuje v jiných segmentech veřejného sektoru tzv. nabídkový systém tvorby

rozpočtu, kdy jednotlivý správci rozpočtu požadují pro danou instituci zdroje primárně proto, že daná instituce existuje. Nikdo se ale neptá, proč má existovat, jaké jsou její skutečné přínosy. Tak se může stát, že jsou financovány instituce, jejichž výstupy nejsou ve skutečnosti společensky potřebné. Tato skutečnost byla zjištěna i v prvním roce zavádění PPBS, kdy bylo „odhaleno“ 45 prvků z organizační struktury, o nichž se zodpovědný funkcionář domníval, že tato pracoviště už byla zrušena před dvěma roky. Uvedená nadbytečná pracoviště pouze kladla nároky na zdroje, ale nikdo od nich nepožadoval výstupy! Lze se domnívat, že podobný stav existuje i v jiných resortech v ČR. Programová alokace zdrojů je založena na jiném přístupu, a to poptávkovém. Zdroje jsou vynakládány s ohledem na cíle, kterou zadávají veřejností (Parlamentem ČR). Protože cíle jsou kvantifikovány, seřazeny do pořadí, jsou s ohledem na tuto skutečnost přidělovány i zdroje. Pokud dojde k restrikci, pak je omezován program s nejnižší prioritou. To neznamená, že nedochází k plošné redukci zdrojů, nýbrž k cílené restrikci.

V rozpočtu můžeme získat různě agregované informace ve formě několika desítek počítačových sestav o tom, jak jsou zdroje programově využívány. První rok programového plánu je transformován do podoby rozpočtu. Fáze rozpočtování je jednoročním plánováním finančních zdrojů. Jejím výstupem je optimalizovaný návrh rozpočtu, který se sestavován s ohledem na obranné cíle resortu. Také návrh rozpočtu je možné sestavovat v různé agregaci. Základem pro sestavení rozpočtu jsou kalkulace zdrojů, které probíhají na tzv. kalkulačních listech. Ten se vyplňuje v elektronické podobě. Zpracovává jej každé nákladové středisko (vojenský útvar). Údaje jsou syntetizovány na centrální úrovni resortu obrany, a z nich je sestavován návrh rozpočtu. Ten je rovněž projednáván v Parlamentu (jeho příslušných výborech). Fází rozpočtování se daný cyklus PPBS uzavírá a startuje cyklus následující.

Závěry

Zkušenosti se zaváděním PPBS do resortu obrany ČR prokázaly, že programová alokace zdrojů je takovým systémem, který umožňuje provádět kontrolu užití zdrojů, sledovat jejich účelné využití. Současně umožňuje provádět (v případě restrikce) cílené rozpočtové škrty. Je ovšem třeba říci, že tato možnost nebyla např. v druhé polovině devadesátých let ze strany managementu obrany dostatečně využita. Bylo to dáno primárně odbornou nekompetentností řídicích pracovníků, a také politickým lavírováním politického managementu resortu obrany v závislosti na volebním cyklu. Dalším problémem při implementaci systému byla skutečnost, že systém plánování, programování a rozpočtování je administrativně značně náročný, a to zejména ve smyslu potřeby aktualizace dokumentů. Lze říci, že pracovníci zabývající seřízením obraných zdrojů, musí tyto dokumenty průběžně aktualizovat. To klade vysoké nároky na řídicí schopnosti manažerů a odbornou připravenost analytiků. V tomto ohledu bylo kritické místo zavádění PPBS. Je tedy jasné, že rozhodujícím pro zavádění programové alokace zdrojů je lidský faktor. Na začátku procesu musí být politická vůle ministra, resp. zodpovědného pracovník, chtít daný systém zavádět. Tato vůle ale musí vytrvat a být sdílena i jeho nástupci. Pokud tomu tak není, což dokazoval následující vývoj, pak systém nebude pracovat podle očekávání.