

PERNICA, B. *Plánování a investiční výdajové programy v odvětví obrany České republiky – spirála dějin nebo bludný kruh?* In The XIIIth International Conference Theoretical and Practical Aspects of Public Finance [CD-ROM + sborník abstraktů s. 33]. 1. vyd. Praha: Oeconomica, 2008. ISBN 978-80-245-1378-2. [13. mezinárodní konference Teoretické a praktické aspekty veřejných financí. Praha, VŠE 11. až 12. 4. 2008]

Ing. Bohuslav Pernica, Ph.D. (bohuslav.pernica@seznam.cz)

sekce plánování sil

Ministerstvo obrany ČR

Vítězné náměstí 5/1500

160 01 PRAHA

Plánování a investiční výdajové programy v odvětví obrany České republiky – spirála dějin nebo bludný kruh?

Řízení výdajových programů je vždy spojeno s jejich plánováním. To platí pro jakékoliv odvětví veřejného sektoru, tudíž i pro odvětví obrany České republiky. Proto je systém (obránného) plánování Ministerstva obrany ČR součástí jeho systému řízení. Zde platí, že kvalita výsledků dosažených investičními výdajovými programy odrážejících se v účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti těchto programů je úměrná kvalitě systému jejich řízení a zejména jejich plánování. V tomto ohledu dnes systém plánování v odvětví obrany ČR vykazuje zajímavý paradox: čím je prostředí, na které má tento systém reagovat, turbulentnější, tím více se tento systém podobá systému plánování socialistického státu. Nedosahuje však ani kvality výsledků z doby socialismu.

ÚVOD

Investiční výdajové programy slouží v duchu § 12 odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., ...*(rozpočtová pravidla)*, ve znění pozdějších předpisů k financování: „[...]konkrétních akcí na pořízení nebo technické zhodnocení hmotného a nehmotného dlouhodobého majetku, s výjimkou drobného hmotného a nehmotného dlouhodobého majetku.“ V duchu stávající terminologie používané v odvětví obrany ČR, [1] pocházejí z dob centrálně řízené ekonomiky, [2] se hovoří o finančním a věcném plánování takových akcí. Cílem tohoto příspěvku je shrnout paradoxní vývoj v oblasti plánování investičních akcí v odvětví obrany České republiky (Československa) v letech 1990 až 2008.

1 Resorty, věcné a finanční plánování

Česká ekonomika má dnes charakter smíšené ekonomiky. Před její transformací však měla charakter centrálně řízeného hospodářství děleného do jednotlivých

odvětví. Hovořilo se o tzv. odvětvové ekonomice. [3] V čele odvětví stálo příslušné ministerstvo odpovědné za jeho činnost a rozvoj, dohlížející jako (mocenský) orgán ústřední státní správy za plánovanou činnost a plánovitý rozvoj institucí vytvářející příslušné odvětví ekonomiky. [4, 5] Ačkoliv mnohé z původních organizačních částí těchto resortů byly privatizovány, např. zákonem č. 92/1991 Sb., *o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby*, ve znění pozdějších předpisů, a u některých prvků dnešních resortů mající právní formu státního podniku zřizovaného podle zákona č. 77/1997 Sb., *o státním podniku*, ve znění pozdějších předpisů, je jejich privatizace plánována, zachoval se pojem resortu v terminologii praxe i teorie veřejné ekonomiky či veřejných financí až do dnešních dnů. Takto došlo k zajímavému paradoxu, když socialismu se na některých ministerstvech podařilo přežít nejenom rok 2000, ale také vstup do Evropské unie.

Plánování činnosti a rozvoje socialistického Československa, potažmo České (socialistické) republiky, se od roku 1970 řídilo zákonem č. 145/1970 Sb., *o národohospodářském plánování*. Tento zákon byl pod tlakem tzv. perestrojky nahrazen zákonem č. 67/1989 Sb., *o národohospodářském plánování*. Oba zákony však určovaly podobnou strukturu soustavy plánů, jimiž byl řízen národohospodářský a sociální rozvoj státu. V duchu § 4 odst. 1 zákona č. 67/1989 Sb., *o národohospodářském plánování* byla tato soustava tvořena:

- státními plány Československé socialistické republiky,
- státními plány republik,
- oblastními plány,
- rozpočtovými výhledy,
- státními rozpočty,
- měnovými plány,
- plány socialistických organizací.

Z režimu obou zmíněných zákonů byly vyňaty plány, které byly součástí finančního plánování, tj. rozpočtové výhledy, státní rozpočty, měnové plány. Ty

se řídily zákonem 134/1970 Sb., *o pravidlech státního rozpočtu československé federace a o zásadách hospodaření s rozpočtovými prostředky státních rozpočtů federace a republik (rozpočtová pravidla)* a posléze zákonem č. 129/1989 Sb., *o rozpočtové soustavě Československé socialistické republiky a o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky (rozpočtová pravidla)*. Z těchto zákonů pak vycházela rozpočtová pravidla jednotlivých republik.

Koordinaci mezi nefinančním (věcným) plánováním a plánováním finančním byla zajišťována soustavou státních institucí. Šlo o *Státní plánovací komisi* jako koordinační centrum věcného a finančního plánování, která se později novelou zákona č. 194/1988 Sb., *o působnosti federálních ústředních orgánů státní správy* změnila na *Federální ministerstvo pro strategické plánování*. Za finanční plánování bylo odpovědné Federální ministerstvo financí a ministerstva financí jednotlivých republik. Obecně však podle § 14 citovaného zákona platilo, že: „*Federální ministerstva se aktivně podílejí na plnění úkolů jednotného výkonného řídicího centra; přitom jsou povinna vzájemně úzce spolupracovat, vyměňovat si informace a podklady a koordinovat svoji činnost s cílem dosáhnout jednotného, komplexního, efektivního a účinného zabezpečování cílů a záměrů hospodářského a sociálního rozvoje.*“

Jednota mezi věcným a finančním plánem byla zajišťována tím, že věcné i finanční plány byly schvalovány v podobě zákona příslušnými zákonodárskými sbory. Návrhy příslušných zákonů byly přidělovány do výborů pro plán a rozpočet. Toto uspořádání fungovalo na úrovni československé federace až do konce roku 1992, na úrovni republik jen do roku 1990. Díky existenci *Federálního ministerstva pro strategické plánování* a *Výboru pro plán a rozpočet Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky* byla institucionální struktura určená pro centrální řízení státu jako odvětvového hospodářství zachována až do konce roku 1992.

Mechanismus věcného i finančního plánování byl založen na metodě perspektivního plánování. [3] Při použití této metody byly výsledky procesu

plánování členěny podle časového horizontu, ke kterému se vztahovaly, na dlouhodobé plány a výhledy, střednědobé plány a výhledy a krátkodobé plány. Tyto plány přitom měly vycházet z prognóz [6] a analýz, na jejichž konci měla stát příslušná koncepce dále rozpracovaná do podoby plánů rámovaných soustavou cílů a úkolů a jim odpovídajícím sledovaným ukazatelům. [3]

Stabilita perspektivního plánování byla až do konce roku 1989 zaručena stabilitou vnitřního a vnějšího okolí národního hospodářství. Tato stabilita byla založena na systému mzdové a cenové regulace a konzistentnosti státních politik. Tu zaručovala jednota politických stran sdružených do *Národní fronty*. Výsledné plány získané perspektivním plánování sloužily k provádění politiky *Komunistické strany Československa*, která byla v pětiletých intervalech vyhlášována jejími sjezdy, případně mezi sjezdy korigována. [7]

2 Plánování v resortu Ministerstva obrany ČR

Podle zákona č. 194/1988 Sb., *o působnosti federálních ústředních orgánů státní správy* bylo Federální ministerstvo národní obrany: „[...]ústředním orgánem státní správy *Československé socialistické republiky pro zabezpečování obrany Československé socialistické republiky a orgánem pro řízení a vedení Československé lidové armády a pro řízení civilní obrany.*“ Mezi jeho působnosti patřilo také vypracovávání opatření k zabezpečení *Československé lidové armády* všemi druhy výzbroje, bojové techniky a materiálu. Tato opatření měla charakter vypracování investičních plánů a nárokování jejich zařazení do ústředního plánu a následné profinancování prostřednictvím státního rozpočtu. [2]

S ohledem na skutečnost, že až do konce roku 1992 byla zachována institucionální struktura federálního státu v oblasti věcného a finančního plánování, zůstalo do určité míry plně funkční také finanční a věcné plánování *Ministerstva obrany ČR*. To vzniklo k 1. 1. 1992 na půdorysu tehdejšího *Federálního ministerstva národní obrany*, a to tak, že část kompetencí tohoto

federálního orgánu státní správy vymezených zákonem č. 194/1988 Sb., *o působnosti federálních ústředních orgánů státní správy* přešla do kompetencí *Ministerstva obrany ČR* zřízeného zákonem č. 21/1993, který měnil a doplňoval zákon č. 2/1969 Sb., *o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy*.... V této době však nebyl do struktury ústředních orgánů státní správy České republiky inkorporován žádný ústřední orgán státní správy odpovědný za centrální plánování. Tímto způsobem zanikla sjednocující vazba mezi věcným a finančním plánováním v oblasti obrany.

Vzniklý stav měl zvláštní důsledky. Administrativní postupy plánování obrany zakořeněné v činnosti ministerstva obrany se zánikem centrální autority odpovědné státní plánování a se zánikem legislativy upravující oblast plánování staly „nelegální“. **Ministerstvo financí ČR se stalo jedinou státní autoritou v oblasti plánování**, čímž se do popředí dostalo finanční plánování. Legitimita a postavení finančního plánování, stejně jako autorita *Ministerstva financí ČR*, v systému plánování byla zaručena zákonem č. 576/1990 Sb., *o pravidlech hospodaření s prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky)*. Tím byla narušena rovnováha mezi věcným a finančním plánováním.

Skutečnost, že finanční plánování získalo díky zániku centrální plánovací autority vůdčí postavení v systému řízení českého státu, otevřelo na *Ministerstvu obrany ČR* prostor pro inovace systému plánování. Ty byly inspirovány zahraničními zkušenostmi. Jednalo se o pokus zavést systém plánování, programování a rozpočtování – SPPR, [8, 9, 10] jehož původním předobrazem byl Plannig, Programming and Budgeting System – PPBS [11] zavedený do odvětví obrany USA s nástupem Roberta S. McNamary do funkce ministra obrany. [12] Ačkoliv se *Ministerstvo obrany ČR* veřejně odvolávalo na úspěšnost SPPR, SPPR nikdy nedosáhl požadované funkcionality. [13, 14, 15] Pravděpodobnou příčinou byla nerovnováha mezi finančním a nefinančním (věcným) plánováním a absence institucionálních mechanismů pro centrální koordinaci plánů.

Po přijetí ČR do NATO v roce 1999 se systém obranného plánování stal předmětem pravidelného hodnocení České republiky ze strany NATO. Už proto tu existoval tlak na zlepšení systému plánování. Možnost „začít na zelené louce“ v oblasti plánování a zásadně zlepšit systém svého plánování se pro *Ministerstvo obrany ČR* objevila s ohlášením reformy ozbrojených sil ČR v roce 2001 a přijetím *Koncepce výstavby profesionální Armády České republiky a mobilizace ozbrojených sil České republiky*. [16] V důsledku ohlášené modernizace svého systému řízení opustilo Ministerstvo obrany ČR SPPR. Stalo se tak rozkazem ministra obrany č. 33/2004 z 29. října 2004 *Plánování činnosti a rozvoje v rezortu Ministerstva obrany*. Fakticky však tímto vnitřním právním předpisem byla pro potřeby obranného plánování zavedena soustava plánů a metod odpovídajících obsahu zákona č. 67/1989 Sb., *o národohospodářském plánování*.

Tímto krokem však nedošlo ke zlepšení fungování systému obranného plánování. Podařilo se sice vytvořit první střednědobý plán rozvoje a činnosti rezortu Ministerstva obrany na léta 2006 až 2011 a pokračovalo se v sestavování návrhů státního rozpočtu – kapitola Ministerstva obrany ČR, celý systém plánování však nebyl schopen adaptovat existující plány v okamžiku krácení výdajových limitů ve střednědobém výdajovém rámci, k němuž došlo v srpnu 2006 [17] a prakticky se zhroutil. Že bylo fungování systému plánování rozvoje a činnosti resortu *Ministerstva obrany ČR* formální, potvrdila ve svých závěrech také zpráva interního auditu věnovaná zaměřená na plánování potřeb ve vztahu k cílům. [18]

Paradoxem doprovázejícím průběh reformu systému finančního a nefinančního plánování *Ministerstva obrany ČR* byla naprostá neschopnost využít rozpočtové prostředky vyžádané na základě plánů pro potřeby úspěšné reformy ozbrojených sil. V roce 2004 vzrostl zůstatek rezervního fondu organizační složky státu Ministerstvo obrany ČR z cca 1,0 mld. Kč v roce 2003 na 7,2 mld. Kč a v roce 2005 dosáhl již 11,5 mld. Kč a v roce 2006 klesl jen na 11,3 mld. Kč! [19] To znamenalo, že v podmínkách deficitního financování státního rozpočtu financovaného státním dluhopisovým programem [20, 21] skoro 1/5 alokovaných

prostředků státního rozpočtu – kapitola MO ČR byla umrtvena v rezervním fondu.

Analýza provedená v roce 2006 z úrovně *Sekce obranné politiky a strategie Ministerstva obrany ČR* [22] dokazovala, že příčinou vysokého zůstatku rezervního fondu je špatný systém plánování a nevhodně nastavená strategie programového financování. Od roku 2003 do roku 2006 rostl pravidelně počet registrovaných akcí v ISPROFIN, 1/3 těchto akcí však byla změněna! To ukazuje, že buď bylo naplánováno něco, co nebylo ve skutečnosti potřeba, nebo že plánování sloužilo jen jako zástěrka pro nárokování prostředků ze státního rozpočtu.

ZÁVĚR

Přes všechny veřejné proklamace učiněné v minulosti nedisponuje *Ministerstvo obrany ČR* skutečně účinným systémem plánování integrujících nefinanční (věcné) a finanční plánování. Existující systém řízení, jenž by se měl zaměřovat na zajištění účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti veřejných prostředků. [23] je tak spíše formální. Modernizace plánování uskutečněná v roce 2004 navíc fungování tohoto systému zhoršila. Za tímto paradoxem je třeba hledat problémy v kvalitě lidského kapitálu a absenci funkčního managementu znalostí, což jsou důsledky špatného personálního řízení. Není proto náhodou, že se po více než 10 letech od zániku systému centrálního plánování socialistického státu, znovu tento systém instaluje v odvětví obrany, jehož plánování je prakticky od roku 1999 určováno obranným plánováním NATO.

POUŽITÁ LITERATURA

- [1] RMO č. 33 z 29. Října 2004 *Plánování činnosti a rozvoje v rezortu Ministerstva obrany*
- [2] LIPTÁK, J. aj. *Štátny rozpočet*. 1.vyd. Bratislava: Alfa, 1982.
- [3] *Ekonomická encyklopedie*. 2. Přepracované vyd. Praha: Svoboda, 1984.
- [4] zákon č. 194/1988 Sb., *o působnosti federálních ústředních orgánů státní správy*

PERNICA, B. *Plánování a investiční výdajové programy v odvětví obrany České republiky – spirála dějin nebo bludný kruh?* In The XIIIth International Conference Theoretical and Practical Aspects of Public Finance [CD-ROM + sborník abstraktů s. 33]. 1. vyd. Praha: Oeconomica, 2008. ISBN 978-80-245-1378-2. [13. mezinárodní konference Teoretické a praktické aspekty veřejných financí. Praha, VŠE 11. až 12. 4. 2008]

[5] zákon č. 2/1969 Sb., *o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy*....

[6] ŠULC, O. *Abeceda prognostiky*. 1. vyd. Praha: SNTL, 1976.

[7] *Zásady přebudování hospodářského mechanismu ČSSR*. 1. vyd. Praha: Svoboda, 1987.

[8] OCHRANA, F. *Systém plánování, programování a rozpočtování v podmínkách rezortu Ministerstva obrany (východiska a metodika dalšího postupu)*. 1. vyd. Praha: MO ČR, 1993.

[9] OCHRANA, F. *Systém plánování, programování a rozpočtování*. 1. vyd. Praha: MO ČR, 1995.

[10] OCHRANA, F. *Vybrané problémy financování a ekonomiky obrany*. 1. vyd. Praha: VŠE, 1998. ISBN 80-7079-142-X

[11] McCAFFERY, JL, JONES, LR. *Budgeting and financial management for national defense*. 1st ed. Monterey: Naval Postgraduate School, 2004. ISBN 1-59311-104-5.

[12] ENTHOVEN, AC., SMITH, KW. *How much is enough? Shaping the defense program 1961-1969*. Reprint of the 1st ed. Santa Monica: RAND, 2005. ISBN 0-8330-3826-5.

[13] PERNICA Bohuslav. *Systém plánování, programování, rozpočtování a plýtvání? (1996 – 2003)* *Vojenské rozhledy*, 2004, roč. 13, č. 4, s. 63-70. ISSN 1210-3292.

[14] PERNICA Bohuslav. *Systém plánování, programování, rozpočtování (a mlácení prázdné slámy)*. *Vojenské rozhledy*, 2005, roč. 14, č. 4, s. 62-68. ISSN 1210-3292.

[15] PERNICA Bohuslav. *Systém plánování, programování a rozpočtování – od rétoriky do reality!* *Vojenské rozhledy*, 2006, roč. 15, č. 4, s. 41-47. ISSN 1210-3292.

[16] *A-report*. 2002, zvláštní číslo [Koncepce výstavby profesionální Armády České republiky a Mobilizace ozbrojených sil České republiky]. 1. vyd. Praha: MO ČR, 2002. ISSN 1211-801X

[17] Usnesení vlády ČR č. 970 z 16. srpna 2006 *přípravě státního rozpočtu České republiky na rok 2007 a střednědobého výhledu na léta 2008 a 2009*

[18] čj.: 10-23/2006/DP-6757-Kp *Zpráva o zjištěních z interního auditu*. Praha: Odbor interního auditu, 2006.

[19] 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. ISBN 978-80-7231-306-8, s. 40-46.
[<http://www.defenceandstrategy.eu/filemanager/files/file.php?file=8421>]

[20] zákon č. 313/2004 Sb., *o státním dluhopisovém programu na úhradu části rozpočtovaného schodku státního rozpočtu České republiky na rok 2004 a o změně zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění zákona č. 479/2003 Sb.*

[21] zákon č. 257/2005 Sb., *o státním dluhopisovém programu na úhradu části rozpočtovaného schodku státního rozpočtu České republiky na rok 2005*

[22] RADOCHA, J. *Analýza rizik Směrnice ministra obrany pro rozvoj a činnost resortu Ministerstva obrany. – Část V. – plánování, programování a rozpočtování*. 1. vyd. Praha: SOPS MO, říjen 2006.

[23] zákon č. 320/2001 Sb., ...(*zákon o finanční kontrole*), ve znění pozdějších předpisů

PERNICA, B. *Plánování a investiční výdajové programy v odvětví obrany České republiky – spirála dějin nebo bludný kruh?* In The XIIIth International Conference Theoretical and Practical Aspects of Public Finance [CD-ROM + sborník abstraktů s. 33]. 1. vyd. Praha: Oeconomica, 2008. ISBN 978-80-245-1378-2. [13. mezinárodní konference Teoretické a praktické aspekty veřejných financí. Praha, VŠE 11. až 12. 4. 2008]

Defence Planning of the Czech Ministry of Defence and Its Budget Programs: a Mystery of the Vicious Circle?

Budget programs have been to plan. Their planning is an important part of their controlling. Every part of public sector should plan its activities to achieve the best outcomes saving public funds. The Czech Ministry of Defense has to pay attention to planning, as well, or would not be able to control 3E in its spending. But there is a paradox of the defense planning in the Czech Republic: the more turbulent the environment of the Ministry of Defense is the more the planning is similar to the planning of a communist country. The common sense expects just the opposite.