

# VÝVOJ PLÁNOVÁNÍ ROZPOČTOVÝCH PROSTŘEDKŮ MO ČR V LETECH 1993 - 2012

Petr MUSIL

***Abstract:** This paper is aimed on the development of the planning and budgeting system in the government department of the Ministry of Defence of the Czech Republic in the period 1993 – 2012. In the issue are defined several systems (models) as „Planning, Programming and Budgeting System“, next „Defence Resource Management Model“, and current system „Objective oriented Planning and Budgeting“, which are implemented into the in the government department of the MoD.*

**Keywords:** plánování, rozpočtování, cílově orientované plánování a rozpočtování

## 1. Úvod

Vzhledem k neustálému snižování finančních prostředků, které jsou určeny pro zabezpečení chodu resortu Ministerstva obrany České republiky (MO ČR), je vyvíjen značný tlak na zvyšování efektivnosti hospodaření jednotlivých organizací, kde probíhá alokace a realizace zdrojů (věcné, finanční a lidské).

Hospodářský vývoj České republiky (ČR) se podle údajů České statistického úřadu v oblasti makroekonomických fiskálních ukazatelů nevyvíjí příznivě. Poměr veřejného zadlužení je sice v souladu s konvergenčními kritérii do 60% k hrubému domácímu produktu (HDP), znepokojivá je ale rychlost jeho růstu (v roce 2007 činil veřejný dluh/HDP 27,9%, v roce 2010 to již bylo 37,6%). Poměr skutečného nebo plánovaného schodku veřejných financí k HDP by neměl překročit hodnotu 3% HDP (v letech 2007 – 2008 se podařilo schodek udržet, ale v letech 2009 - 2010 dosahoval 5,8 a 4,8%/HDP) [1].

V souladu s doporučením Mezinárodního měnového fondu

a Světové banky ČR implementuje do veřejného sektoru systém Státní pokladny, který by českému státu pomohl optimalizovat oblast veřejných financí. Implementace Integrovaného informačního systému státní pokladny (IISSP) ve veřejném sektoru ČR, by měla vytvořit efektivní a transparentní nástroj pro řízení veřejných financí umožňujícího postupné snižování deficitu vládního sektoru a zajištění dlouhodobě udržitelného rozvoje. Je nástrojem pro řízení cílově orientovaného plánování a rozpočtování. V současné době se stává jedním ze základních faktorů, které mají a budou mít rozhodující vliv na ekonomický a sociální rozvoj organizace; na efektivní využívání zdrojů. Jejich úloha při řízení a racionalizaci procesů uvnitř organizace je v dnešní době nezastupitelná. Právě efektivita nakládání s financemi státu je totiž v současnosti jedním z klíčových témat v oblasti veřejných financí, zejména pak s přihlédnutím k objemu realizovaných rozpočtových schodků.

## 2. Plánování a rozpočtování v resortu obrany

Do roku 1993 existoval v resortu obrany tzv. „Disponentský systém řízení“. V rámci tohoto systému se finanční prostředky přerozdělovaly cestou tzv. disponentů – funkcionář odpovědný za hospodaření se svěřenými prostředky na určité úrovni řízení. Tehdejší systém vycházel z předpisu Všeob-P-14, [2] který upravoval finanční činnost u útvarů a prováděcího odborného předpisu Fin-1-1, který v rámci přílohy č. 5 stanovoval metodický postup pro vyžadování finančních prostředků a stanovoval roční finanční limity [3].

### 2.1. Systém plánování programování a rozpočtování

Od roku 1993 se započalo s implementací systému plánování, programování a rozpočtování; překlad anglického pojmu „Planning, Programming and Budgeting System“ (PPBS); je systém, jehož podstatou bylo využití optimalizačních metod při alokaci omezených zdrojů v závislosti na stanovených prioritách MO ČR. Tehdejší „Sytém plánování, programování a rozpočtování“ vycházel z rozkazu Ministra obrany č. 61/1993, kterým byla zřízena Rada pro plánování a řízení zdrojů resortu MO (Rada) [4] a předpisu Vševojsk-16-12, který upřesňoval plánování, hodnocení a vedení evidence přípravy vojsk pro všechny druhy vojsk v Československé armádě [5].

Cíle a důvody zavádění tohoto systému do resortu MO ČR na konci 20. století dělíme do dvou skupin:[6]

#### A. politické

- a. umožnit tzv. politickou kontrolu nad hospodařením resortu MO ČR;
- b. oddělit vojenské odborníky od politického rozhodování (zamezit politickému zneužití armády).

#### B. technologické

- a. zprůhlednit finanční a věcné toky u resortu obrany;
- b. nastolit optimální podmínky pro alokaci zdrojů (věcných, finančních, lidských).

Z dosud uvedených informací je zřejmé, že systém plánování, programování a rozpočtování měl být takový systém, který měl umožnit dosáhnout co nejlepšího využití alokovaných zdrojů (finančních, věcných, lidských).

Protože nebylo (a není) možné pokrýt disponibilními zdroji veškeré potřeby resortu MO ČR, měl tento systém pomocí vhodných měřítek umožnit porovnat a uspořádat potřeby resortu obrany podle priorit – to se ne vždy úspěšně podařilo. SPPR nebyl nikdy ukončen, ale neustále se ve stanovených periodách opakoval.

Vzhledem ke složitosti tohoto systému se členil na tři základní fáze (od 1. ledna 2004):

- plánování (s periodou 10 let, dlouhodobý časový horizont);
- programování (s periodou 5 let, střednědobý časový horizont);
- rozpočtování (s periodou jednoho roku, krátkodobý časový horizont).

Tomuto systému se také říkalo „klouzavé plánování“, protože délka plánovacího období jednotlivých fází se neměnila a zůstávala při zahájení další etapy SPPR stejná.

Skutečnost, že SPPR byl klouzavým řízením zdrojů, mělo velký manažerský význam, neboť tento způsob řízení zachovával stejný časový horizont jednotlivých fází, čímž umožňoval projektovat dlouhodobé výhledové rozpočtové linie a provádět v daném časovém horizontu potřebné kalkulace s předpokládanými rozpočtovými prostředky.

Konkrétní časové horizonty jednotlivých fází mohly být samozřejmě různé dlouhé. Délkou trvání měly odpovídat atributům dlouhodobého, střednědobého,

resp. krátkodobého horizontu. Odlišnost jednotlivých fází byla v jejich funkci a obsahu.

Plánování je základní vstupní fází SPPR. V této fázi se jednalo o identifikaci potřeb a „společenských“ očekávání, např. v potřebě eliminovat rizika vnějšího ohrožení státu.

Na základě definovaných konkrétních požadavků se stanovovaly kvantifikovatelné cíle, jak dané konkrétní požadavky naplnit.

Obsah fáze plánování vymezoval základní dokument, kterým byla „Směrnice pro plánování zdrojů v resortu MO“ [7]. Tato Směrnice byla vstupním dokumentem při tvorbě „Plánu zdrojů resortu MO ...“ na příslušná léta (Plán). Smyslem tohoto základního dokumentu bylo identifikovat lidské, věcné a finanční zdroje resortu na stanovené období.

Vypracovaný návrh Plánu zdrojů procházel připomínkovým řízením, jehož se zúčastňovali všichni příslušníci „Rady pro plánování a řízení zdrojů resortu“. Za celkové zpracování odpovídal ředitel odboru ekonomických koncepcí a rozpočtu MO. Po ukončení iteračního procesu se Plán předkládal ministru obrany ke schválení. Po schválení byl „Plán zdrojů resortu MO“ vydán jako plánovací dokument závazný pro celý resort.

Ve fázi plánování se zpracovávaly tři plány: [7]

- A. Plán lidských zdrojů;
- B. Plán věcných zdrojů;
- C. Plán finančních zdrojů.

Stav procesu plánování byl v resortu MO (po jeho implementaci) neutěšený. Docházelo k tomu, že v závěrečné fázi zpracování doznal Plán ještě určitých změn. Schválený Plán tudíž nemusel zcela přesně odpovídat skutečně přijatým a oficiálně schváleným dokumentům. Příčiny tohoto stavu byly jak objektivní, tak subjektivní, tzn., spočívaly především v lidech, kteří o způsobu

realizace SPPR a obsahu jednotlivých dokumentů rozhodovali. Jendou z příčin neuspokojivého stavu v SPPR mohla být i skutečnost, že tvůrcům jednotlivých podkladů nebyly zcela zřejmé souvislosti, vztahy a návaznosti jednotlivých dokumentů a fází SPPR.

Na Plán měla navazovat „Programová struktura“, která představovala určité vnitřní uspořádání jednotlivých hlavních programů, programů a programových prvků.

Programování je na plánování navazující (střednědobou) plánovací fází SPPR. Jeho obsah procesně a funkčně vymezovala „Směrnice pro programování zdrojů v resortu MO“. Výstupem fáze programování byl programový plán resortu. Byl to dokument, který tvořil soubor hlavních programů a programů, do něhož byly začleňovány prvky z organizační struktury resortu. Základním předpokladem tvorby programového plánu byla programová struktura resortu. Při tvorbě této struktury byly zohledněny následující principy: [6]

- A. princip programového členění podle cílů resortu;
- B. princip komplexnosti a výlučnosti – platila zásada, že programová struktura zahrnuje všechny organizace resortu, ale jenom jednou.

Uvedené principy se resortu obrany nepodařilo naplnit v dostatečné míře (z důvodu nepřipravenosti lidských zdrojů – neochota ke změnám, atd.).

Programová struktura nebyla shodná s organizační strukturou resortu, protože byla tvořena s vazbou na cíle resortu.

V programové fázi docházelo k přenesení původního úmyslu z dlouhodobé plánovací fáze do podoby projektů, výstavby, výcviku, apod. Na počátku každého nového cyklu SPPR byla programová struktura resortu vždy aktualizována.

Rozpočtování je závěrečnou fází systému plánování, programování a rozpočtování a je konkrétním vyústěním předcházejících kroků. Jeho konečným výsledkem a cílem je návrh rozpočtu resortu obrany na nadcházející kalendářní rok. Tato fáze celého systému je charakteristická těmito činnostmi: [8]

- A. práce na přípravě a sestavení návrhu rozpočtu a práce s tím spojené;
- B. projednání schválení rozpočtu v zákonodárném sboru;
- C. změny a realizace rozpočtu během rozpočtového roku;
- D. kontrola plnění rozpočtu během rozpočtového roku;
- E. kontrola plnění rozpočtu za rozpočtový rok a schválení státního závěrečného účtu.

Pro sestavení návrhu rozpočtu je potřebné získat relevantní informace. Informace v oblasti běžných výdajů se získávaly kalkulací od jednotlivých koncových uživatelů a realizátorů cílů pomocí jednotných norem, a to finančních standardů. Kalkulace byly uskutečňovány v tzv. „kalkulačních listech“. Kapitálové výdaje byly kalkulovány centrálně s vazbou na priority resortu obrany. Toto období se vyznačovalo neprovázaností běžných a kapitálových výdajů.

Z důvodu změn v resortu MO a neutěšeného stavu SPPR byl v roce 2004 vydán nový rozkaz ministra obrany ČR. Jednalo se o rozkaz Ministra obrany (RMO) č. 33/2004, který stanovoval zásady a způsoby plánování činnosti a rozvoje resortu MO a určoval práva a povinnosti účastníků procesů plánování při zpracovávání základních plánovacích dokumentů: [9]

- A. Dlouhodobého výhledu rozvoje resortu MO;
- B. Směrnice pro plánování činnosti a rozvoje resortu MO (Směrnice);
- C. Střednědobého plánu činnosti a rozvoje resortu MO;
- D. Plánu činnosti resortu MO na rok;

E. Plánu činnosti organizačního celku resortu MO na rok.

V této souvislosti ministr obrany stanovil následující prioritní úkol: „do konce roku 2007 implementovat SPPR s důrazem na dosahování stanovených cílů a potřebných operačních schopností, provázání věcného a finančního rámce plánování a uplatnění zásad hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti“ [9].

Došlo k časovým změnám horizontů tří fází SPPR: [9]

- fáze plánování - časový horizont 15 - 20 let;
- fáze programování – časový horizont 6 let;
- fáze rozpočtování – roční časový horizont.

Hlavními výstupy z jednotlivých fází byly následující dokumenty:

- plánování – „Dlouhodobý výhled rozvoje resortu MO“;
- programování – „Střednědobý plán činnosti a rozvoje resortu MO“ (SdP);
- rozpočtování – „Rozpočet resortu MO“.

I v období od roku 2004 do roku 2010 se jednotlivé fáze SPPR potýkaly s mnoha nedostatky. RMO č. 33/2004 nebyl nikdy v plném rozsahu uveden do praxe a jeho implementace byla pokřivena.

Implementace tohoto systému do resortu MO ČR již od počátku bylo problematické. Koncepce implementace SPPR byla považována za hlavní úkol postupného přechodu dosavadního plánovacího a rozpočtového systému na SPPR. V roce 1993 se poprvé resort MO ČR pokusil o sestavení návrhu rozpočtu pro rok 1994 podle nově implementované metodiky, což představovalo v tehdejší době „kvalitativní zvrát“ při řízení zdrojů. I přes tento kvalitativní zvrát nebylo dosaženo plnohodnotných výstupů. Stěžejním důvodem tohoto stavu byly nesystémové zásahy do procesu

plánování a řízení zdrojů, docházelo k restriktivním úpravám alokovaných peněžních prostředků jednotlivých prvků bez respektování kritéria priority. Tyto plošné úpravy vyvolávaly u příslušníků Armády České republiky (AČR) pochybnosti o účelnosti zavádění nového systému řízení zdrojů.

Kromě uvedených problémů přetrvávaly i problémy vnitrosystémové (nefungující vazby mezi SPPR a systémem akvizice a logistiky, časové nesourodost a jiné průtahy) a vněsystémové (neexistence potřebných vazeb resortu MO ČR na Parlament ČR, Vládu ČR, standardy NATO atd.). Tehdejší plán resortu neplnil svoji funkci a byl málo využíván jako nástroj manažerského rozhodování. Mezi další problémy, které doprovázely zavedení tohoto systému do resortu MO ČR, je možné zařadit:

- implementace systému nabyla akceptována od středního článku řízení;
- nekvalitní proces sběru údajů a jejich zpracování;
- existenci informačního nesouladu mezi zadanými úkoly a cíli výcvikového roku; nedošlo k užší provázanosti SPPR a úkoly jednotlivých prvků – nezpracovávaly se žádné dokumentace, investiční plány měly podobu excelových tabulek;
- návrh rozpočtu nebyl vždy schopen průkazně odpovědět na otázku, proč, na co a z jakého důvodu jsou alokované finanční prostředky právě použity.

## **2.2. Defense Resource Management Model**

Defense Resource Management Model (DRMM) = „Model řízení obraných zdrojů“ byl softwarový nástroj pro podporu SPPR v resortu obrany USA. Tento program byl upraven pro nové členské státy NATO a nabídli ho spolu s konzultačním týmem na zabezpečení implementace do jednotlivých resortů.

S implementací DRMM do našeho resortu obrany se započalo v roce 1996. Projekt byl zastaven v roce 2002.

Tento model je možno definovat jako metodu matematického modelování na podporu rozhodovacího procesu v oblasti výstavby armády, napomáhající optimalizaci struktury a počtu výzbroje či lidských zdrojů ve vztahu k nákladovosti. Obsahem fungování DRMM byly vazby mezi vstupy, charakterizující ozbrojené síly (označované „FORCE“) a vstupy charakterizující nákladovost (označované „COST“). Výstupy potom bylo hodnocení bojeschopnosti s odpovídající nákladovostí. DRMM měl však i svá omezení. Sami tvůrci (z USA) upozorňovali, že DRMM není náhradou za vojenský úsudek a že nejde o optimalizační model jako takový. Výsledky závisí na kvalitních reálných vstupech a na úsudku uživatele.

DRMM byl vytvořen proto, aby napomáhal vládám (resortu obrany) při realizaci programu, plánu:

- měl pomáhat civilním a vojenským úředníkům vyvinout efektivní obranné plány a programy;
- měl poskytovat civilním a vojenským úředníkům (vedoucím) možný model pro plánování zdrojů v resortu obrany;
- měl napomáhat k zabezpečení rovnováhy výdajů vydávaných na obranu před hospodářsko-politickými změnami.

V roce 1998 byl sestaven první SdP, a v roce 1999 se podle tohoto SdP již začalo plánovat. V té době se pomocí DRMM neplánovalo od nejnižších stupňů řízení a velení, ale centrálně.

Tento software byl v době své funkčnosti „PŘÍSNĚ TAJNÝ“, ostrá data byla uložena v centrálním uložišti – což znesnadňovalo optimální využití DRMM do nákladového střediska v to. Největší výhodou DRMM spočívala ve vytváření alternativ pro plánování na x let dopředu.

Mohly se vytvářet varianty a ty potom porovnávat. Lze tedy přesně poznat, jak by mělo vypadat chování v určitých letech a podle toho nastavit priority. Jak už bylo řečeno, tento projekt byl v roce 2002 zastaven.

### **3. Současný stav plánování a rozpočtování v resortu obrany**

Výchozím krokem pro naplnění stanovených cílů resortu obrany je činnost spojená s plánováním a rozpočtováním. Tato činnost je ohraničena základním legislativním rámcem, který je tvořen následujícími právními předpisy:

- zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR;
- zákon č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách ČR;
- zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany ČR;
- zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech;
- zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě;
- zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách;
- nařízení vlády ČR č. 51/2004 Sb., o plánování obrany státu;
- vyhláška MF č. 415/2008 Sb., která stanovuje rozsah a strukturu podkladů pro vypracování střednědobého výhledu státního rozpočtu. Tato vyhláška je doplněna metodickou pomůckou pro cílově orientované rozpočtování a další.

V současné době se činnosti v oblasti plánování a rozpočtování uskutečňují pomocí tzv. cílově orientovaného rozpočtování a cílově orientovaného plánování.

#### **3.1. Cílově orientované rozpočtování**

K 1. lednu 2009 nabyla účinnosti vyhláška č. 415/2008 Sb., kterou se stanoví rozsah a struktura podkladů pro vypracování střednědobého výhledu státního rozpočtu. Na základě této

vyhlášky se začalo rozpočtovat v souladu s metodikou cílově orientovaného rozpočtování (COR) nejenom v resortu MO ČR, ale v ostatních rozpočtových kapitolách v České republice. Implementace nového systému, který má dopad na hospodaření s peněžními prostředky, započala v roce 2009. V této souvislosti byla v resortu MO ČR vydána nová vnitřní norma pro plánování. Jedná se o RMO č. 24/2010, který upravuje oblast plánování v resortu obrany. Podle nových pravidel se rozpočet poprvé sestavoval pro rok 2010 [10].

Pojem cílově orientované rozpočtování se používá ve dvou základních významech. První pojetí je širší, představuje systém řízení zdrojů. Druhé pojetí je užší, kdy se jedná o rozpočtovou metodu. Podstatou cílově orientované rozpočtování je tedy racionalizace při alokaci zdrojů.

Cílově orientované rozpočtování je takovým systémem řízení zdrojů, který umožňuje transformovat identifikované veřejné potřeby do podoby cílů daného resortu a tyto cíle rozpočtově krýt s ohledem na jejich priority a omezené zdroje [11].

Aby implementace nového přístupu byla úspěšná, je nutné přizpůsobit programovou strukturu ministerstva obrany, myšlení odpovědných pracovníků, ale i softwarovou podporu celého systému. Úspěšná implementace je podmíněna adekvátní úpravou vnějších a vnitřních legislativních dokumentů. COR by měl umožnit pracovníkům resortu naplňovat povinnosti, které jim vyplývají ze zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, tzn. efektivní, hospodárné a účelné nakládání s finančními prostředky [12]. V současné době jsme schopni identifikovat vstupy (máme informace o výdajích), ale nejsme schopni identifikovat svoje výstupy ve vztahu k naplňování ekonomického zhodnocení finančních

prostředků. Tento nový systém by měl umožnit tyto nedostatky odstranit.

Jedná se zcela o nový systém přípravy a realizace rozpočtu metodou řízení pomocí cílů - Management by Objectives (MBO), který bude etapově zaváděn v průběhu několika let. V souvislosti s tím byla u resortu vytvořena tzv. cílově orientovaná struktura rozpočtu (COSR). COSR je tvořena z následujících úrovní:

A. povinné

- výdajový blok;
- výdajový okruh.

B. dobrovolné

- množina výdajových prvků/aktivit;
- podmnožina výdajových prvků/aktivit;
- výdajový prvek/aktivita.

V roce 2011 byla sekcí ekonomickou ministerstva obrany vypracována Analýza využití rozpracování cílů v rámci plánovacího procesu pro přípravu rozpočtu na rok 2012 a rozpočtového výhledu na roky 2013 - 2014 (Analýza). Analýza pojednává o skutečnostech, jakým způsobem vyhovovala soustava cílů 1. - 3. úrovně potřebám sestavení návrhu státního rozpočtu, v jakém rozsahu se nákladová střediska, zařazená do jednotlivých výdajových bloků podílela na plnění cílů resortu obrany, v jaké míře ovlivňuje stanovená struktura cílů manažerské a liniové řízení, apod. V dílčích závěrech Analýzy se uvádí, že při rozpracování cílů 1. a 2. úrovně musí platit následující pravidlo „cíle jsou stanovovány bez ohledu na organizační strukturu, jež je bude plnit a vždy musí být možné identifikovat jednoho manažera cíle odpovědného za jeho plnění“. [13]

3.2. Cílově orientované plánování

Cílově orientovaného plánování opět vychází ze „Směrnice pro plánování“, z RMO č. 24/2010 Plánování činnosti a rozvoje v resortu Ministerstva obrany a ze „Zásad pro implementaci cílově orientovaného plánování (COP) u MO“.

Směrnice pro plánování každý rok

upravuje strategické cíle resortu ministerstva obrany ve vztahu k omezeným zdrojům. Cíle stanovené ve struktuře COPu zohledňují omezení zdrojového rámce v důsledku hospodářské situace země. Záměrem je stabilizovat strukturu vojenských výdajů a udržet osobní výdaje ve výši 50%, běžné výdaje ve výši 30% a investiční výdaje ve výši 20% rozpočtu resortu MO ČR. Je to velice obtížný úkol. Poslání resortu obrany bude naplňováno prostřednictvím tří strategických cílů: [14]

- vytvářením účinného systému obrany státu;
- udržováním a rozvojem schopností a použití ozbrojených sil ČR;
- vytvářením efektivní organizace.

Výstupem celého procesu COP je střednědobý plán.

Za věcné zdůvodnění výdajů ve finančním plánu a návrh rozpočtu kapitoly odpovídají manažeři cílů.

Střednědobý plán činnosti a rozvoje resortu MO se v souladu s čl. 10, odst. 5 RMO č. 24/2010 sestavuje na období 5 let (N+4). N je rok, na nějž je sestavován státní rozpočet. Na roky N+1 a N+2 je SdP upřesňován na střednědobý rozpočtový výhled. [15] Cílově orientované plánování není jednorázová akce. Plánování by mělo být a je kontinuální proces.

Všechny výše uvedené kroky by měly vyústit v sestavení kvalitního střednědobého plánu. Je zřejmé, že plánování v resortu ministerstva obrany je velice náročnou disciplínou, která především vyžaduje ochotu lidského potenciálu zainteresovaného do tohoto procesu vytvořit kvalitní SdP.

### **3.2 Provázanost střednědobého a ročního plánu**

V této souvislosti je potřebné nastínit vazbu mezi střednědobým a ročním plánem.

Klíčové vazby jsou uvedeny v RMO č. 24/2010 čl. 12, odst. 3. a 4. [15]:

- „3. Roční plán rezortu obsahuje opatření a úkoly s přímou vazbou na cíle stanovené v soustavě cílů Ministerstva obrany pro příslušné plánovací období...“;
- „4. Roční plán rezortu je věcně provázán prostřednictvím cílů, opatření a úkolů s kapitolou státního rozpočtu 307 Ministerstvo obrany...“.

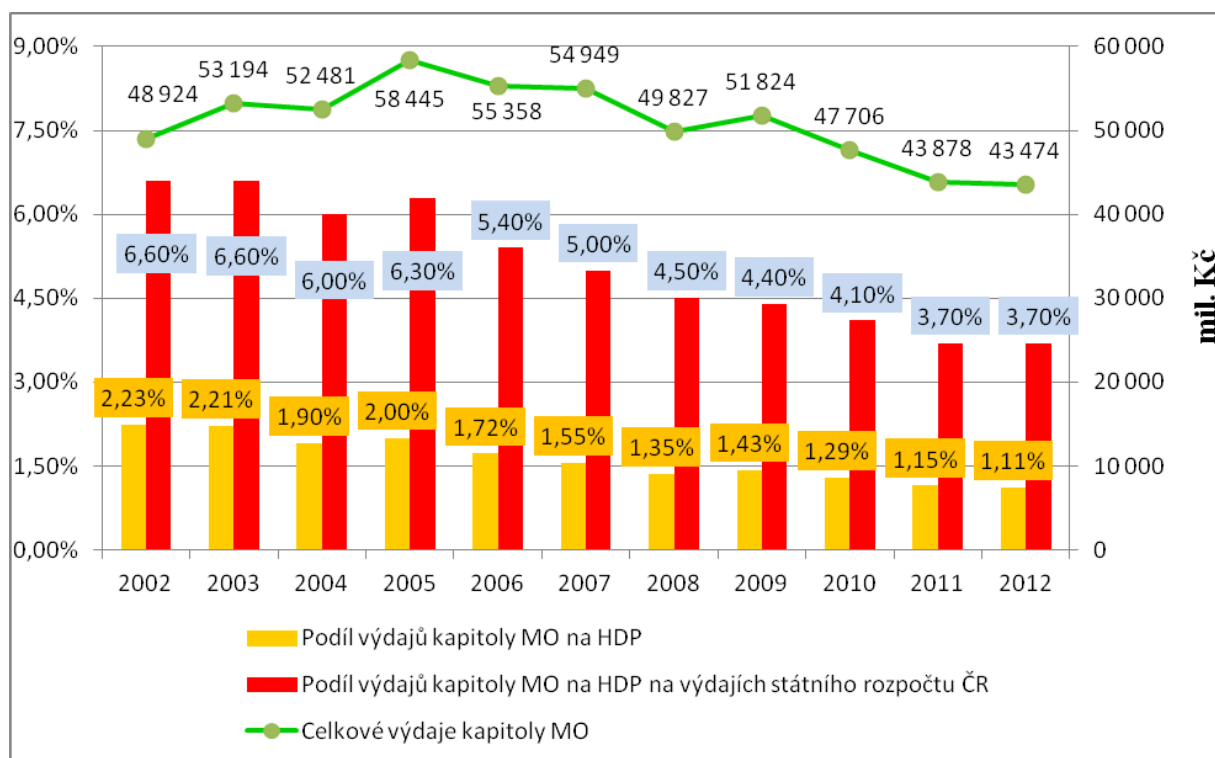
Z těchto ustanovení jasně vyplývá, že prioritní vazba plánu činnosti a rozvoje resortu Ministerstva obrany je na strukturu kapitolského sešitu. Ta je dána ustanovením článku č. 5, RMO č. 24/2010. Roční plán tedy musí být sestaven po cílech resortu obrany, jinak není možné propojení provést.

Plánování, rozpočtování je složitá, cílevědomá činnost řídicích pracovníků, která by měla v dlouhodobém (výstupem by měl být Dlouhodobý výhled na 15 let), střednědobém (výstupem je Střednědobý plán na 5 let) a krátkodobém (výstupem je Roční plán na 1 rok) horizontu napomáhat v zabezpečení činností resortu obrany ve vztahu ke stanoveným cílům a schopnostem. V současné době se v oblasti plánování a rozpočtování nachází v tzv. přechodném období. Dochází k neustálému snižování výdajů (alokovaných finančních prostředků) resortu obrany, jehož vývoj je zobrazen na obrázek 1. To sebou nese nežádoucí důsledky. K tomu se přidávají problémy

s implementací CORu a COPu. V roce 2011 byly vypracovány sekce ekonomickou (SE) a sekcí obranné politiky a strategie (SOPS) analýzy v oblasti plánování a rozpočtování (Procesy a normy plánování v rezortu MO (Analýza), Analýza využití stavu rozpracování cílů v rámci plánovacího procesu pro přípravu rozpočtu na rok 2012 a rozpočtového výhledu na roky 2013 - 2014). Analýzy poukazují na problematiku místa se zaváděním COPu a CORu. Jedná se především o:

- v rámci implementace nedošlo k vyjasnění používaných pojmů;
- ustanovení jednotlivých vnitřních norem (např. RMO č. 24/2010), byla implementována jen částečně;
- nedošlo k odpovídajícímu proškolení zainteresovaných pracovníků;
- neschopnost / neochota zainteresovaných pracovníků učit se nové věci;
- dostatečně nebyl využit čas pro adekvátní přípravu přechodu na nový model plánování (příprava metodik, organizačních struktur a personálu, úprava SW);
- problematika CORu a řízení pomocí cílů je považováno za „finančáckou“ disciplínu, pracovníci plánovacích složek se plánování účastní velmi neochotně;
- neprovázanost věcného a finančního plánování resortu;
- plánování není schopno včas reagovat na změny zdrojového rámce, apod.





Obrázek 1: Výdaje kapitoly MO a jejich podíl na HDP a celkových výdajích státního rozpočtu ČR.

Zdroj: Vlastní zpracování. Resortní rozpočty MO. [cit. 2012-12-09]. Dostupné z: <http://www.mocr.army.cz/scripts/detail.php?id=5146>

#### 4. Závěr

Na základě výše uvedených skutečností je zřejmé, že problematika plánování finančních prostředků (rozpočtování) prošla v posledních dvou desetiletích v resortu MO ČR celou řadou změn. Změny, které nastaly v obou procesech (rozpočtování a plánování) měly vyústit k racionálnějšímu hospodaření s rozpočtovými prostředky, alokované do rozpočtové kapitoly MO ČR. Při hodnocení současného stavu zkoumané problematiky musím konstatovat, že nabízené možnosti nebyly pro zabezpečení

plnění cílů a poslání vojenských útvarů plně využity, tak aby směřovaly k racionálnějšímu nakládání se zdroji (věcné, finanční, lidské).

V současnosti, kdy se hospodářství ČR potýká s hospodářskou krizí, bude základním úkolem managementu zabezpečit účelné, efektivní a hospodárné využívání zdrojů. Řízení zdrojů by měl zahrnovat celý cyklus od plánování, rozpočtování (programování), využívání zdrojů na jednotlivé cíle, přes účetnictví až po jejich analýzu.

#### References

- [1] *Historická ročenka národních účtů 1990 až 2010*. Český statistický úřad. Praha. <[http://www.czso.cz/csu/2012edicniplan.nsf/kapitola/5013-12-n\\_2012-02](http://www.czso.cz/csu/2012edicniplan.nsf/kapitola/5013-12-n_2012-02)>. [cit. 2012-09-09].
- [2] Všeob-P-14. *Finančně ekonomická činnost u útvarů Československé lidové armády*. Praha. 1985.

- [3] Fin-1-1. *Finančně ekonomická činnost u útvarů Československé lidové armády*. Odborný prováděcí předpis k Všeob-P-14. Praha. 1985.
- [4] RMO č. 61/1993. *Zřízení Rady pro plánování a řízení zdrojů resortu MO*. Praha. 1993.
- [5] Vševojsk-16-12. *Plánování přípravy vojsk v Československé armádě*. Praha. 1992.
- [6] HODBOŤ, L., HORÁK, R. *Realizace systému plánování programování a rozpočtování v AČR*. Brno: VA Brno, 1997. s. 13. S-854.
- [7] *Metodika SPPR (6. cyklus)*. 1. vyd. Praha: SOP MO ČR, 1998. kapitola 3. Obecné zásady zpracování dokumentů, vysvětlení pojmů a zkratk.
- [8] Dušek, J. *Státní rozpočet a rozpočtování v resortu MO*. Brno: VA Brno, 2001. s. 127. S-3135/2.
- [9] čl. 1, RMO č. 33/2004. *Plánování činnosti a rozvoje v rezortu Ministerstva obrany*. Praha. 2004.
- [10] *Manuály*. Ministerstvo financí ČR. c2005 [cit. 2012-06-08]. Dostupné z: <[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/vyhlasky\\_44707.html?year=2009](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/vyhlasky_44707.html?year=2009)>
- [11] Ochrana, F. *Cílově orientované rozpočtování – stav a perspektivy jeho uplatnění v rezortu Ministerstva obrany*. *Vojenské rozhledy* [online]. 2010, č. 3, [cit. 2012-06-08]. Dostupné z: <<http://www.army.cz/assets/multimedia-a-knihovna/casopisy/vojenske-rozhledy/vr-3.pdf>>
- [12] Zákon č. 320/2001 Sb., *o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů*. Praha, 2001.
- [13] Čl. č. 1, *Analýza využití rozpracování cílů v rámci plánovacího procesu pro přípravu rozpočtu na rok 2012 a rozpočtového výhledu na roky 2013-2014*. Praha: Ministerstvo obrany ČR. 2011. 23 s. Čj. 28-31/2011-8201.
- [14] Čl. A) *Směrnice pro plánování činnosti a rozvoje rezortu Ministerstva obrany na roky 2012 – 2016*. Praha: Ministerstvo obrany, 2010. 9 s. Čj. 443/2010-3691.
- [15] RMO č. 24/2010. *Plánování činnosti a rozvoje v rezortu Ministerstva obrany*. Praha: Ministerstvo obrany, 2010.