

PLÁNOVÁNÍ A ROZPOČTOVÁNÍ U VYBRANÉHO SUBJEKTU VEŘEJNÉ SPRÁVY

PLANNING AND BUDGETING FOR THE SELECTED UNIT OF PUBLIC ADMINISTRATION

Petr Musil

Abstrakt: *Cílem tohoto článku je analyzovat proces plánování a rozpočtování ve veřejném sektoru. Hlavní část příspěvků analyzuje teoretické a legislativní aspekty těchto systémů v České republice a jejich aplikace do rezortu Ministerstva obrany České republiky. Výsledky analýzy poukázaly na klady a zápory systémů plánování a rozpočtování. Byly navrženy možnosti pro zlepšení stavu uvedených systémů v rezortu Ministerstva obrany České republiky.*

Klíčová slova: *plánování, rozpočtování, cíl, rozpočet*

Abstract: *The aim of the article is to analyze the process of planning and budgeting in the public sector. The main part of the contributions defines the theoretical and legislative aspects of these systems in the Czech Republic and their application to the area of MoD. The results identify pros and cons of the systems and suggest opportunities for improvements in the area of MoD in the Czech Republic.*

Keywords: *planning, budgeting, objective, budget*

JEL Classification: H 72, H 74

1 ÚVOD

Alokace finančních prostředků ze státního rozpočtu působí na plánování a rozpočtování v jednotlivých rozpočtových kapitolách veřejného sektoru, respektive v rozpočtové kapitole 307 rezort Ministerstva obrany České republiky (rezort obrany). Tuto alokaci ztěžují politická rozhodnutí státu, která jsou ovlivněna různými preferencemi zákonodárců, ministerstev, voličů

zainteresovaných stran (zaměstnanců) a zájmových skupin. Souhrn preferencí je obsahem konečných rozhodnutí v podobě exekutivních a legislativních změn projednávaných a schvalovaných parlamentem, vládou a prezidentem České republiky (ČR). V rámci hlasování se u nás uplatňuje pravidlo absolutní – prosté většiny¹⁰, které ve své podstatě nemůže vyhovět názorům všech občanů.

Kvalita plánování a rozpočtování se odvíjí od informací, majících rozhodující význam pro činnost a řízení organizace. V 90. letech minulého století došlo v podnicích a ve veřejné správě ke značnému poklesu zájmu po relevantních informacích, které jsou základním předpokladem pro úspěšné řízení organizace.¹¹ Jsou to informace, pomocí kterých se stanovují cíle organizace a kalkulují se zdroje k jejich dosažení. Uvedené informace se označují jako „*cílové, směrné nebo dispoziční informace*“.¹²

Řídící pracovníci veřejného sektoru, tak jako i manažeři rezortu obrany by se měli zamýšlet nad nezbytností širšího využití (ekonomických) informací s ohledem na efektivní řízení, které slouží jako primární podpora pro plánování, rozpočtování. V rámci řízení by měli věnovat pozornost vstupům, pomocí kterých realizujeme předmětný cíl (posuzujeme hospodárnost), průběh realizace cíle (posuzujeme efektivnost) a výstupy, výsledky cíle (posuzujeme účelnost).

Kromě uvedených skutečností ovlivňují účelné vynakládání veřejných prostředků znalosti a ochota zainteresovaných odborných pracovníků, sofistikované informační systémy využívané v oblasti plánování a rozpočtování. Plánování veřejných prostředků, s důrazem na finanční zdroje, na zabezpečení vojenských činností (cílů/opatření/úkolů) je tedy velmi složitý ekonomický a politický proces. Snahou je dosáhnout efektivnější alokaci zdrojů v rámci zkvalitnění ekonomického řízení u příslušných stupňů velení a řízení.

¹⁰ PEKOVÁ, Jitka, Jaroslav PILNÝ a Marek JETMAR. *Veřejný sektor - řízení a financování*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, 488 s. ISBN 978-807-3579-364.

¹¹ KRÁL, Bohumil. *Manažerské účetnictví*. Vyd. 1. Praha: Management Press, 2002. 547 s. ISBN 80-726-1062-7. s. 262.

¹² Tamtéž.

2 PLÁNOVÁNÍ A ROZPOČTOVÁNÍ

Pro zabezpečení sestavení plánů a rozpočtů na území České republiky platí dva stěžejní dokumenty, a to zákon č. 218/2000 Sb., *o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)*, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 250/2000 Sb., *o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů*, ve znění pozdějších předpisů.

Rozpočet se v ČR sestavuje na období jednoho kalendářního roku. Od roku 2009 se v rámci sestavování rozpočtu ČR uplatňovala vyhláška Ministerstva financí (MF) č. 415/2008 Sb., *kteřou se stanovil rozsah a struktura podkladů pro vypracování střednědobého výhledu státního rozpočtu*, ve znění pozdějších předpisů. V souladu s touto vyhláškou se začalo rozpočtovat podle metodiky **COR**. Pro zabezpečení rozpočtového procesu a sestavení reálného rozpočtu je nutné dodržovat následující zásady:¹³

- **úplnosti** – požadavek zachytit všechny příjmy a výdaje v úplných částkách;
- **jednotnosti** – veškeré příjmy a výdaje zachyceny v jediném dokumentu a jednotným způsobem;
- **reálnosti a pravdivosti** – souvisí s kvalitou odhadu vývoje ekonomického prostředí, případné přesuny v rozpočtu se realizují tzv. rozpočtovým opatřením;
- **každoročního sestavování a schvalování** – termín schvalování rozpočtu určit tak, aby rozpočet byl projednán a schválen před počátkem rozpočtového roku,
- **vyrovnanosti** – jde o hlavní zásadu rozpočtové politiky, vyžaduje vyrovnanost rozpočtu alespoň v delším časovém období;
- **publicity** – zveřejnění informací o přípravě, schválení a plnění rozpočtu;
- **přehlednosti** – pevně stanovená věcná struktura rozpočtů, tzv. rozpočtová skladba.

¹³ HAMERNÍKOVÁ, Bojka a Alena MAAJTOVÁ. *Veřejné finance*. 3. vydání. Praha: ASPI, 2007. 364 s. ISBN 978-807-3573-010. s. 180-182.

Do této skupiny zásad je možné přiřadit ještě dvě další zásady, a to:

- **zásada efektivnosti a hospodárnosti** – jedná se o ekonomicky podložené použití rozpočtových prostředků;
- **zásada přednosti výdajů před příjmy** – výdaje by se měly používat k ekonomickému růstu.

Vyhláška Ministerstva financí č. 415/2008 Sb., byla v roce 2013 zrušena vyhláškou MF č. 133/2013 Sb., o stanovení rozsahu a struktury údajů pro vypracování návrhu zákona o státním rozpočtu a návrhu střednědobého výhledu státního rozpočtu a lhůtách pro jejich předkládání. Subjekty veřejného sektoru, které se podílí svou činností a plní obsahovou stránku státního rozpočtu, s účinností vyhlášky MF č. 133/2013 Sb., od prvního června 2013 neuplatňují metodu CORu. Jediným subjektem veřejného sektoru, který tuto metodu využívá a rozvíjí je rezort obrany.

Rozpočtový proces v ČR, který se vztahuje na rozpočtové období, začíná již sestavením rozpočtové prognózy, střednědobého rozpočtového výhledu (SRV). To se v souladu se zákonem o rozpočtových pravidlech sestavuje na období dvou let bezprostředně navazující po roce, na který se sestavuje státní rozpočet (obsahuje již některé závazné ukazatele). Dá se říci, že rozpočtový proces trvá přes tři roky.

Zabezpečení efektivního fungování rozpočtů vyžaduje nutnou existenci kontrolního systému. Jeho vhodné nastavení přispívá k eliminaci případných nežádoucích vlivů a přispívá k racionálnímu využívání omezených zdrojů ekonomiky. Kontrola v oblasti státního rozpočtu je prováděna pomocí zvláštního zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (**zákon o finanční kontrole**), ve znění pozdějších předpisů.

3 PLÁNOVÁNÍ A ROZPOČTOVÁNÍ V REZORTU OBRANY

Pojem COR se používal ve dvou základních významech. První pojetí bylo širší a představovalo systém řízení zdrojů. Druhé pojetí bylo užší, kdy se jednalo o rozpočtovou metodu. Podstatou cílově orientované rozpočtování byla tedy racionalizace při alokaci zdrojů.

Cílově orientované rozpočtování se stalo takovým systémem řízení zdrojů, který umožňoval transformovat identifikované veřejné potřeby do podoby cílů

daného rezortu a tyto cíle rozpočtově krýt s ohledem na jejich priority a omezené zdroje.¹⁴

COR je alokační systém, který měl sloužit k tomu, aby bylo možné odpovědět na otázku: „Čeho se má dosáhnout, jakým způsobem a s jakou sumou peněz“. Hledat odpověď na tyto otázky znamenalo:¹⁵

- uvědomit si poslání dané instituce a přínosy její činnosti pro veřejnost a stát (stanovení obecných cílů včetně časového horizontu);
- zanalyzovat činnosti, zjistit jejich účel a čím přispívají k vytyčeným cílům, a tím vytvořit jejich sourodé celky (definice struktury výdajových bloků a podrobnějšího členění);
- přiřadit k těmto činnostem výdaje (přiřazení výdajů k výdajovým blokům a podrobnějšímu členění).

Manažeři rezortu ministerstva obrany: správce kapitoly (MO ČR), správci výdajových bloků, výdajových okruhů a velitelé měli být schopni věcně argumentovat, jaké důsledky bude mít pro rezort nesplnění (zrušení) stanoveného cíle.

Aby implementace nového přístupu byla úspěšná, bylo nutné přizpůsobit programovou strukturu ministerstva obrany, myšlení odpovědných pracovníků, ale i softwarovou podporu celého systému. Úspěšná implementace byla podmíněna adekvátní úpravou vnějších a vnitřních legislativních dokumentů. COR mělo umožnit pracovníkům rezortu naplňovat povinnosti, které jim vyplývají ze zákona o finanční kontrole, tzn. efektivní, hospodárné a účelné nakládání s finančními prostředky. Dosud jsme **byli schopni identifikovat vstupy** (měli jsme informace o výdajích), ale **nebyli jsme schopni identifikovat svoje výstupy** ve vztahu k naplňování ekonomického zhodnocení finančních prostředků. Tento systém má umožnit tyto nedostatky odstranit.

V souvislosti s tím byla u rezortu vytvořena tzv. cílově orientovaná struktura rozpočtu (COSR). V COSR byly stanoveny odpovědnosti příslušných

¹⁴ OCHRANA, František. *Cílově orientované rozpočtování – stav a perspektivy jeho uplatnění v rezortu Ministerstva obrany: Vojenské rozhledy* [online]. č. 3. Praha: Ministerstvo obrany České republiky – odbor komunikace a propagace, 2010 [cit. 2015-04-13]. Dostupné z: <http://www.army.cz/assets/multimedia-a-knihovna/casopisy/vojenske-rozhledy/vr-3.pdf>

¹⁵ KRTIL, Josef. *Cílově orientované rozpočtování*. Praha: Ministerstvo obrany České republiky, 2011. PPT.

funkcionářů za plnění cílů/úkolů a hospodaření s prostředky státního rozpočtu. COSR schvalovalo MF ČR.¹⁶ Tabulka 1 znázorňuje COSR – strukturu výdajových bloků v rezortu MO ČR – platnou od roku 2012.

Tabulka 1 COSR – struktura výdajových bloků v rezortu MO ČR – platná od roku 2012

Výdajový blok – označení	Název výdajového bloku
G	Zajištění obrany ČR ozbrojenými silami
H	Vytvoření a rozvoj systému obrany státu
I	Zajištění výkonu státní správy v působnosti MO
J	Zajištění strategického zpravodajství
K	Zajištění podpory prezidenta republiky ve funkci vrchního velitele ozbrojených sil (OS)
L	Zajištění dávek důchodového pojištění
M	Zajištění ostatních sociálních dávek
N	Zajištění státní sportovní reprezentace

Zdroj: Vlastní zpracování podle číselníků cílů, vydáno sekci ekonomickou MO na léta 2012, 2013

Zásady implementace cílově orientovaného rozpočtování u Ministerstva obrany (Zásady COR), čl. 6.4 upravoval oblast „Tvorby cílů a práce s cíli při přípravě rozpočtu“, které definovaly cíle jako projekty/dílčí projekty. Za obsahovou stránku a vypracování jednotlivých druhů cílů odpovídal tzv. „**manažer cíle**“. V rámci procesu vypracování cílů do jednotlivých úrovní měli manažeři cílů v souladu se Zásadami COR využívat metodu „SMART“. „*Při definování obsahu cíle měl být vždy zohledněn požadavek na stanovení měřitelných parametrů pro vyhodnocení plnění cíle.*“¹⁷ Cíle se měly stanovovat podle jednotlivých úrovní od nejvyšší, zpravidla nazývané nultou úrovní (cíl „0“ řádu) až, do n-té úrovně, která je nutná pro řízení dílčí části organizace. Cíle nižší úrovně se dále nestanovovaly, pokud se cíl vyšší úrovně nerozpadnul nejméně na 2 podřízené cíle. Cíle nulté úrovně vycházely z § 16 **Kompetenčního zákona** a jsou základním posláním organizace. Tyto cíle se v nižších úrovních rozpracovávaly a upřesňovaly v cíle strategické, taktické a operativní. Stanovovaly se cíle tří úrovní. V rámci rezortu MO ČR byla první úroveň cílů určena dlouhodobými strategickými cíli rezortu, které vyplývaly z Dlouhodobého výhledu rozvoje rezortu MO ČR

¹⁶ ZÁSADY implementace cílově orientovaného rozpočtování (COR) u Ministerstva obrany. Praha: Ministerstvo obrany České republiky, 2010, 49 s. Příloha č. 1 k Čj. 80-34/2010-8201. Čl. č. 5.7.

¹⁷ Tamtéž. Čl. č. 6.3.

a byly stanoveny Směrnicí ministra obrany pro plánování činnosti a rozvoje rezortu MO ČR na příslušné období (Směrnice). Cíle druhé úrovně byly strategické cíle, stanovené Směrnicí. Cíle třetí úrovně stanovovali, navrhovali manažeři cílů druhé úrovně v návaznosti na cíle vyšší úrovně a byly předkládány k projednání, schvalování Radě ministra obrany pro plánování (Rada). Praxe ukáže, jakým způsobem se uvedená metoda při tvorbě jednotlivých cílů uplatní. Následně se cíle třetí úrovně (v dokumentaci cíle) rozpadají do opatření a úkolů.

Východiskem pro zabezpečení adekvátního rozpočtu z procesu rozpočtování jsou exaktní výstupy z procesu plánování. Tento proces byl realizován pomocí **cílově orientovaného plánování** (COP). Cílově orientovaného plánování vycházelo ze „Směrnice pro plánování“, z RMO č. 24/2010 *Plánování činnosti a rozvoje v rezortu Ministerstva obrany* a ze „Zásad pro implementaci cílově orientované plánování u MO“ (Zásad COP u MO).

Směrnice pro plánování každý rok upravovala strategické cíle rezortu MO ČR ve vztahu k omezeným zdrojům. Cíle stanovené ve struktuře COPu zohledňovaly omezení zdrojového rámce v důsledku hospodářské situace země. Záměrem bylo stabilizovat strukturu vojenských výdajů a udržet osobní mandatorní výdaje ve výši 50 %, běžné výdaje ve výši 30 % a programové financování ve výši 20 % rozpočtu rezortu MO ČR. Poslání rezortu obrany bude naplňováno prostřednictvím tří strategických cílů:¹⁸

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

Výstupem celého procesu COP byl Střednědobý plán (SdP). Obsah a struktura SdP byla v souladu s čl. č. 10 a 11, RMO č. 24/2010 u rezortu MO ČR tvořena:

1. plánem rozvoje schopností;
2. plánem zapojení do operací;
3. plánem pohotovostních sil a plánovanou afilaci sil a prostředků;
4. plánem plnění cílů přijatých v rámci Severoatlantické obranné aliance (North Atlantic Treaty Organization, NATO) a Evropské unie (EU);
5. plánem vědy, výzkumu a inovací;

¹⁸ *Směrnice pro plánování činnosti a rozvoje rezortu Ministerstva obrany na roky 2012 – 2016*. Praha: Ministerstvo obrany České republiky, 2010, 9 s. Čj. 443/2010-3691. Čl. A)

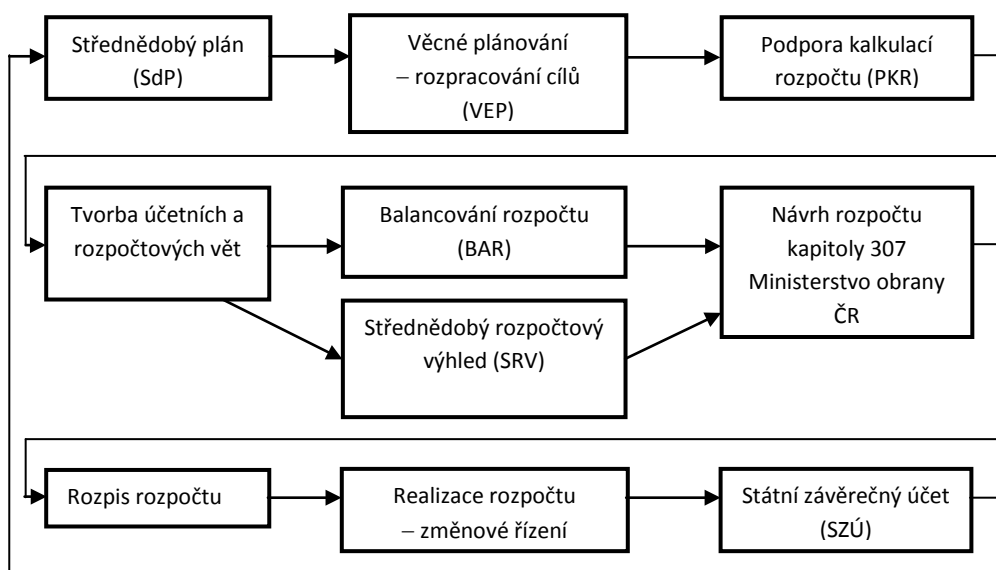
6. záměrem organizačních, mobilizačních a dislokačních změn;
7. plánem oprav nemovité infrastruktury;
8. **finančním plánem** – představuje propojení všech cílů rezortu MO ČR s finančními prostředky alokovanými státním rozpočtem.

Na základě plánů uvedených pod bodem 1 – 7 byly formulovány cíle rezortu obrany, bylo prováděno hodnocení jejich plnění a navrhovány případné korekce cílů rezortu obrany.

Za věcné zdůvodnění výdajů ve finančním plánu a návrh rozpočtu kapitoly odpovídali manažeři cílů. Střednědobý plán se v souladu s čl. 10, odst. 5 RMO č. 24/2010 sestavoval 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 ve vazbě na střednědobý rozpočtový výhled.

V roce 2012 byla v rezortu vydána nová vnitřní norma RMO č. 66/2012 – *Plánování činnosti a rozvoje v rezortu MO*. Vzájemné vazby mezi rozpočtem MO ČR a Střednědobým plánem činnosti a rozvoje rezortu MO ČR jsou naznačeny na obrázku 1.

Obrázek 1 Vazby mezi rozpočtem ČR a Střednědobým plánem činnosti a rozvoje rezortu MO ČR



Zdroj: vlastní zpracování

Fáze rozpočtového procesu v podmínkách MO

Rozpočtování, rozpočtový proces v rezortu MO ČR ovlivňuje a je upraven:¹⁹

- vývojem makroekonomických veličin určených MF ČR;
- vládními usneseními;
- odbornými pokyny pro rozpočtování v rezortu MO ČR na daný rok.

Zabezpečení rozpočtování se uskutečňuje pomocí softwarových nástrojů, tzv. modulů, které jsou součástí subsystémů Finančního informačního systému. S jednotlivými moduly, které slouží, jako podpora rozpočtování se setkáváme ve všech fázích tohoto procesu.

Přípravná fáze správce kapitoly v souladu se zákonem o rozpočtových pravidlech stanoví limity finančních prostředků na cíle 1. úrovně, tzv. výdajový blok. Návrh stromu cílů v modulu „Věcné plánování“ (VEP) je převeden z plánovacího módu do rozpočtového módu. Manažeři jednotlivých cílů upřesní strukturu cíle a upraví ji pro potřeby rozpočtu (kalkulace se provádí na nejnižší úrovni stromu cílů). Po převedení všech cílů do režimu „ukončené plánování“ jsou cíle převedeny do modulu PKR k provedení kalkulací. Manažeři cílů/opatření/úkolů mohou měnit podle aktuální potřeby limity finančních prostředků stanovených v modulu VEP. Celkové limity jsou následně převedeny zpět do modulu VEP. Výstupem je databáze ve struktuře rozpočtové a účetní věty.

Balancování rozpočtu se provádí v modulu „Balancování rozpočtu“ (BAR) na období aktuálního roku a na období střednědobého výhledu v modulu „Střednědobý rozpočtový výhled“ (SRV). V rámci tohoto procesu probíhá kontrola zpracovaných dat, odstraňují se zjištěné nedostatky a správce kapitoly ve spolupráci se správcem VB upravuje limity finančních prostředků a závazných ukazatelů rozpočtu v souladu s upřesněním MF ČR. V této fázi se projednává kapitolní sešit v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR (PSP ČR).

Po projednání probíhá **schválení návrhu rozpočtu** MO ČR a střednědobého výhledu PSP ČR.

Pokud poslanecká sněmovna **vysloví souhlas** s návrhem zákona o státním rozpočtu ČR, vznikne zákon o státním rozpočtu (schvaluje prezident

¹⁹ *Odborné nařízení pro zpracování návrhu státního rozpočtu a střednědobého výhledu kapitoly 307 – Ministerstvo obrany*. Praha: Ministerstvo obrany České republiky, 2013, 49 s. Čj. 13-10/2013-8201.

republiky) na příslušný kalendářní (rozpočtový) rok. Při **nevyslovení souhlasu** poslaneckou sněmovnou se zákonem o státním rozpočtu před prvním dnem kalendářního (rozpočtového) roku, stát hospodaří podle rozpočtového provizoria²⁰ – schváleného rozpočtu minulého roku. Výdaje jednotlivým kapitolám se uvolňují do výše jedné dvanáctiny celkové roční částky v každém měsíci období rozpočtového provizoria. Rozpočtové provizorium končí vydáním zákona o rozpočtu na příslušný kalendářní (rozpočtový) rok.

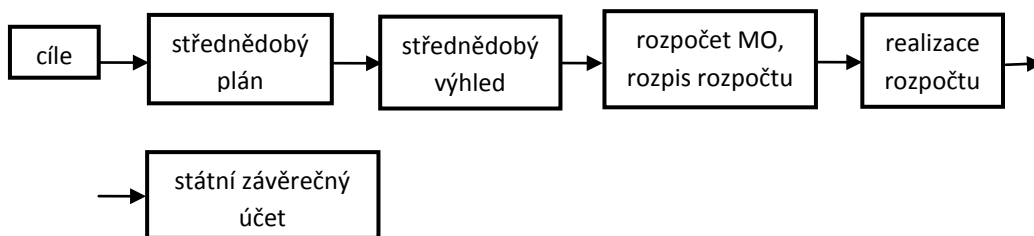
Po **přijetí zákona** o státním rozpočtu ČR se provádí rozpis závazných ukazatelů rozpočtu MO do dílčích rozpočtů v souladu s plánem a zajistí se financování stanovených cílů a nákladových středisek MO ČR.

V průběhu kalendářního (rozpočtového) roku dochází k čerpání stanoveného rozpočtu podle Metodických pokynů. Pro zabezpečení operativních činností, které nejsou kryty limitem finančních prostředků, se provádí změnové řízení rozpočtu kapitoly MO a následně dochází i k průběžnému hodnocení plnění rozpočtu MO ČR.

Rozpočet je podle zákonných norem uzavřen státním závěrečným účtem, který obsahuje informace o výsledcích rozpočtového hospodaření minulého roku. Konečný návrh státního závěrečného účtu (SZÚ) zpracovává ministerstvo financí ve spolupráci se správci kapitol, územními samosprávnými celky a státními fondy. Ministerstvo financí předkládá SZÚ vládě, vláda návrh SZÚ předává PSP ČR. Výsledkem uzavření a schválení SZÚ za sledované období může být rozpočet nevyrovnaný rozpočet (schodek, přebytek), nebo vyrovnaný. U nevyrovnaného rozpočtu, PSP ČR na návrh vlády rozhodne, jak bude uhrazen daný schodek nebo jak bude naloženo s existujícím přebytkem.

Cílem tohoto procesu je získání finančních prostředků, které slouží k naplnění stanovených cílů. Výsledkem je návrh rozpočtu MO ČR (rozpočtová kapitola 307) do zákona o státním rozpočtu na příslušný kalendářní rok a střednědobý rozpočtový výhled na následující 2 roky. Rozpočtový proces Ministerstva obrany ČR je naznačen na obrázku 2.

²⁰ Česká republika. Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. In: Praha: PS PČR, 2000. § 9.

Obrázek 2 Rozpočtový proces Ministerstva obrany ČR

Zdroj: vlastní

Sestavení rozpočtu

Základním předpokladem sestavení rozpočtu je střednědobý plán rezortu obrany. Podklady ze střednědobého plánu slouží jako podklad pro stanovování limitů finančních prostředků výdajových bloků rozpočtu ministerstva obrany na jednotlivé roky. V souladu s RMO č. 66/2012 je SdP tvořen po cílech. Každý cíl má stanovený a jasně vydefinovaný věcný obsah a priority. Věcný obsah popisu jednotlivých cílů je určující pro přiřazení rozpočtových položek (rozpočtové položky vychází z Číselníku rozpočtové skladby MO). Věcnou náplň cílů schvaluje manažer předmětného cíle. Následná kalkulace rozpočtu rezortu obrany vychází z věcné náplně cílů/opatření/úkolů.

V RMO č. 66/2012 je problematika provázanosti SdP a ročního plánu řešena čl. 14, který v odst. 3., 4. a 5. říká:²¹

3. „Roční plán rezortu rozpracovává opatření a úkoly cílů třetí úrovně stanovené střednědobým plánem do činností na daný kalendářní rok. Textová část obsahuje opatření a úkoly vázané na nejvyšší priority rezortu Ministerstva obrany
4. Roční plán rezortu je věcně provázán prostřednictvím cílů, opatření a úkolů s kapitolou státního rozpočtu 307 Ministerstvo obrany.
5. K aktualizaci ročního plánu rezortu se průběžně uskutečňuje změnové řízení s vazbou na změnové řízení“

Z ustanovení nového rozkazu je patrný posun při vypracování střednědobého plánu, který by měl (v souladu s čl. 12 RMO č. 66/2012) rozpracovávat cíle

²¹ RMO č. 66/2012. *Plánování činnosti a rozvoje rezortu Ministerstva obrany*. Praha: Ministerstvo obrany České republiky, 2012, 12 s. Čl. 14, odst. 3., 4. a 5.

určené Směrnici a soustavu cílů pro příslušné období do cílů třetí úrovně a konkrétních úkolů a opatření.

Čerpání rozpočtu

Schválení zákona o státním rozpočtu na příslušný kalendářní rok je předpokladem pro provedení rozpisu finančních prostředků v rozpočtové kapitole 307 Ministerstvo obrany. Rozpis je proveden po cílech. Následně se uskutečňuje čerpání rozpočtu a hodnocení plnění cílů.²² V průběhu rozpočtového roku se provádí změny v rozpočtu, které usměrňuje správce kapitoly. Tyto změny se realizují rozpočtovým opatřením (tomuto procesu se říká změnové řízení), které pokrývá rozpočtově nezajištěné potřeby jednotlivých cílů (v rámci rozpočtové kapitoly 307 Ministerstvo obrany se provádějí přesuny finančních prostředků státního rozpočtu v rámci jednotlivých závazných ukazatelů stanovených zákonem o státním rozpočtu na příslušný kalendářní rok, nebo stanovených správcem kapitoly), nebo dochází ke změnám atributů rozpočtové věty, případně k použití mimorozpočtových prostředků. Úpravy rozpočtu se provádí rozpočtovým opatření po cílech. Manažeři cílů jednotlivých úrovní (nejnižší úroveň je vedoucí zaměstnanec cíle 4. úrovně, nejvyšší úroveň je správce kapitoly) jsou rozpočtovými kompetenty. Manažeři cílů jsou držitelé limitu cíle (celková výše finančních prostředků, která slouží na plnění cíle) a mohou provádět rozpočtová opatření pouze do výše limitů stanovených na plnění cílů/opatření/úkolů, zabezpečované jimi řízenými nákladovými středisky (NS).

Pomocí rozpočtových opatření dochází k operativním úpravám rozpočtu v průběhu rozpočtového roku. Úpravy se realizují v souladu s pravidly pro změnové řízení, poplatné pro příslušný rozpočtový rok. Množství rozpočtových opatření v procesu změnového řízení svědčí o kvalitě či nekvalitě procesu plánování a rozpočtování v rezortu obrany. Počty rozpočtových opatření realizovaných v rozpočtovém roce v rezortu obrany oscilují kolem 10 tis. kusů ročně.²³ Tyto skutečnosti vedou k tomu, že rezort není schopen provést vyhodnocení rozpočtu, porovnat vstupní údaje (SdP

²² RMO č. 66/1012. *Plánování činnosti a rozvoje v rezortu Ministerstva obrany*. Praha: Ministerstvo obrany České republiky, 2012, 12 s. Čl. č. 17.

²³ Realita je taková, že si rezort naplánuje položky v rozpočtu, které ve skutečnosti čerpá v průměru z 10 % v roce 2011 a v průměru ze 14 % v roce 2010. Toto zjištění podporuje i údaj o počtu rozpočtových opatření za rok. Těchto rozpočtových opatření za rok 2011 bylo 10 865, na nichž se řádově vyskytuje změna 10 položek, které nebyly naplánované.

a rozpočet) se skutečností (plnění na konci roku). Proces plánování a na něj navazující proces rozpočtování nenaplnují stanovené cíle (cílem plánování je sestavit plán, u rozpočtování rozpočet) při tvorbě střednědobého plánu a rozpočtu na příslušný kalendářní rok.

Plánování a specifikace cíle

V oblasti plánování a rozpočtování dochází od roku 2012 ke změnám z důvodu vydání nových vnitřních předpisů. Jak již bylo zmíněno, jedná se především o RMO č. 66/2012 a RMO č. 72/2012 – *Finanční řízení a finanční zabezpečení*, kde je řešena oblast rozpočtového procesu.

Pro následující období (od roku 2015) byly v souladu se Směrnicí (Směrnice ministra obrany pro plánování činnosti a rozvoje rezortu MO na roky 2015 – 2019, upřesnění pro rok 2014) upraveny oblasti osobních mandatorních výdajů na 55 %, běžných výdajů na 30 % a programového financování na 15 % z rozpočtu rezortu obrany. Stabilizace vojenských výdajů je velice obtížný úkol. Poslání rezortu obrany bude naplňováno prostřednictvím stanovených cílů (na příslušné aktuální období), které Směrnice podmiňuje následujícími skutečnostmi.

Jedná se o:²⁴

- bezpečnostní prostředí;
- priority ministra obrany;
- plánovací předpoklady z hlediska nasazení do operací;
- cíle rezortu MO;
- další pokyny k plánovacímu procesu a upřesnění na rok 2014.

Obsah a struktura SdP byla v souladu se Směrnicí tvořena následujícími prioritami:²⁵

1. Obrana ČR včetně fungování a rozvoje systému obrany.
2. Plnění mezinárodních závazků.

Za rozpracování a věcné zdůvodnění odpovídají manažeři cílů s důrazem na správné stanovení celkové výše finančních prostředků. Střednědobý plán činnosti a rozvoje rezortu MO ČR se v souladu s čl. 12, odst. 7 RMO č. 66/2012 sestavuje na období 5 let. Střednědobý plán na příslušné období

²⁴ *Směrnice ministra obrany pro plánování činnosti a rozvoje rezortu MO na roky 2015 – 2019 s upřesněním na rok 2014*. Praha: Ministerstvo obrany České republiky, 2013, 19 s. Čj. 97-17/2013-3691.

²⁵ Tamtéž. Čl. B)

rozpracovává cíle třetí úrovně do opatření a úkolů z hlediska způsobu jejich zajištění věcnými, personálními a finančními prostředky. Cíle ve SdP představují vstup pro návrh a přípravu ročních plánů a rozpočtů. Střednědobému plánu by měl předcházet tzv. dlouhodobý výhled rezortu ministerstva obrany, který se v souladu s čl. 10, odst. 3 RMO č. 66/2012 sestavuje na období 15 let (ve čtyřleté periodě), v návaznosti na zákony, strategické dokumenty vlády ČR, NATO a EU. Dlouhodobý výhled se projednává v Radě, schvaluje ho ministr obrany a předkládal se na vědomí vládě ČR.

Pro realizaci cíle je důležitá jeho specifikace, tzn. dokumentace cíle. Tento dokument umožňuje jasně formulovat základní zadání včetně případných omezení a sledování průběhu změn. Dokumentace cíle je vstupním podkladem pro zpracování střednědobého plánu, státního rozpočtu, střednědobého výhledu státního rozpočtu, apod. Nevýhodami zpracování dokumentace cílů jsou administrativní náročnost zpracovávání a zastarávání obsahu (potřeba udržet aktuální obsah). Výhodou je možnost průběžné kontroly realizace cíle.

Prvky organizační struktury by měly být zřizovány za účelem plnění cílů (pozn. prvky organizační struktury jsou NS). Bez stanoveného cíle nemůže NS v průběhu rozpočtového roku čerpat finanční prostředky státního rozpočtu. Existence organizačního prvku není důvodem k jeho financování.

Cíle jednotlivých úrovní by měly být v rezortu obrany realizovány prvky organizační struktury. I přesto se v rezortu obrany setkáváme s tím, že cíle se rozpracovávají po organizační struktuře. To může způsobit situaci, kde s rušením prvku jsou zrušeny i cíle, které rušený prvek zabezpečoval. Tuto situaci můžeme pozorovat u cílů 3. úrovně (rozpracované podle organizační struktury) v rámci struktury cílů na roky 2014 – 2019. Uvedená skutečnost není v souladu se zásadami cílově orientovaného rozpočtování.

4 ZÁVĚR

Plánování a rozpočtování je složitá, cílevědomá činnost řídicích pracovníků, která by měla v dlouhodobém horizontu (Dlouhodobý výhled na 15 let), střednědobém (Střednědobý plán na 5 let) a krátkodobém (Roční plán na 1 rok) napomáhat v zabezpečení činností rezortu obrany ve vztahu ke stanoveným cílům a schopnostem. V období let 2009 – 2010 se oblast plánování a rozpočtování nacházela v tzv. přechodném období.

Docházelo k neustálému snižování zdrojového rámce rezortu obrany. To sebou neslo nežádoucí důsledky. K tomu se přidávaly problémy s implementací COR a COP. V roce 2011 byly v rezortu obrany vypracovány 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 poukazyvaly na problematická místa se zaváděním COPu a CORu.

Jednalo se především o tyto skutečnosti:

- 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;
- byla konstatována 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 softwaru);
- problematika CORu a řízení pomocí cílů byla považována za „finančáckou“ (ekonomickou) disciplínu, pracovníci plánovacích složek se plánování účastní velmi neochotně;
- byla konstatována neprovázanost věcného a finančního plánování rezortu;
- realizace systému plánování nebylo schopno včas reagovat na změny zdrojového rámce.

Na základě těchto skutečností došlo k legislativním změnám vnitřních předpisů. Byly vydány nové normy pro oblast plánování (RMO č. 66/2012), a pro oblast finančního řízení (RMO č. 72/2012). Následně bylo koordinačním plánovacím týmem vydáno Vyhodnocení zkušeností z přechodového plánovacího cyklu a přípravy Střednědobého plánu činnosti a rozvoje rezortu MO ČR na roky 2013 – 2017 (Vyhodnocení).

Toto vyhodnocení konstatovalo následující závěry:²⁶

- podařilo se obnovit střednědobé plánování a nastartovat pojetí plánování jako zásadní funkce řízení;
- podařilo se vytvořit plánovací komunitu (zejména vytvořením Koordinačního plánovacího týmu);
- nedostatky se vyskytly ve 21 analyzovaných oblastech plánovacího procesu. Jednalo se například o:
 - přechod od nabídkového k poptávkovému systému plánování;
 - vytváření soustavy cílů podle organizační struktury;
 - dokumentace cílů byly vypracovávány pouze v obecné rovině;
 - neujasněnost organizačního zabezpečení, rolí a vzájemných vazeb subjektů plánování;
 - softwarová podpora plánovacího a rozpočtového procesu. Neprojojenost různých systémů využívaných pro plánování a rozpočtování.

Návrhy a doporučení na zlepšení stavu plánování a rozpočtování v rezortu obrany:

- zabezpečit provázanost jednotlivých rezortních norem upravujících oblast plánování a rozpočtování;
- zvýšit úroveň profesní zainteresovanosti subjektů plánování/rozpočtování na plnění cílů/opatření/úkolů tak, aby cítili svůj podíl a odpovědnost na plnění těchto cílů;
- zajistit, aby struktura organizace vycházela ze stanovené strategie (cílů/opatření/úkolů) a minimalizovat počet reorganizačních změn;
- zlepšovat a zavést ekonomicko-matematické metody využívající informace z jednotlivých informačních systémů;
- provádět analýzu možností zlepšování prováděných procesů, činností a realizovaných výstupů v oblasti plánování a rozpočtování;
- apod.

²⁶ *Vyhodnocení zkušeností z přechodového plánovacího cyklu a přípravy Střednědobého plánu činnosti a rozvoje rezortu MO ČR na roky 2013 – 2017*. Praha: Ministerstvo obrany České republiky, 2012, 16 s. Čj. 58-10/2012-3691. Čl. č. 6.

POUŽITÉ ZDROJE

- [1] HAMERNÍKOVÁ, Bojka a Alena MAAAYTOVÁ. *Veřejné finance*. 3. vydání. Praha: ASPI, 2007. 364 s. ISBN 978-807-3573-010.
- [2] KRÁL, Bohumil. *Manažerské účetnictví*. Vyd. 1. Praha: Management Press, 2002. 547 s. ISBN 80-726-1062-7.
- [3] PEKOVÁ, Jitka, Jaroslav PILNÝ a Marek JETMAR. *Veřejný sektor - řízení a financování*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, 488 s. ISBN 978-807-3579-364.
- [4] Česká republika. Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. In: Praha: PS PČR, 2000.
- [5] Česká republika. Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. In: Praha: PS PČR, 2000.
- [6] Česká republika. Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů. In: Praha: PS PČR, 2001.
- [7] Česká republika. Vyhláška Ministerstva financí č. 415/2008 Sb., kterou se stanoví rozsah a struktura podkladů pro vypracování střednědobého výhledu státního rozpočtu, ve znění pozdějších předpisů. In: Praha: PS PČR, 2008.
- [8] Česká republika. Vyhláška Ministerstva financí č. 133/2013Sb., o stanovení rozsahu a struktury údajů pro vypracování návrhu zákona o státním rozpočtu a návrhu střednědobého výhledu státního rozpočtu a lhůtách pro jejich předkládání, ve znění pozdějších předpisů. In: Praha: PS PČR, 2013.
- [9] RMO č. 24/2010. *Plánování činnosti a rozvoje rezortu Ministerstva obrany*. Praha: Ministerstvo obrany České republiky, 2010, 12 s.
- [10] RMO č. 66/1012. *Plánování činnosti a rozvoje v rezortu Ministerstva obrany*. Praha: Ministerstvo obrany České republiky, 2012, 12 s.
- [11] RMO č. 72/2012. *Finanční řízení a finanční zabezpečení*. Praha: Ministerstvo obrany České republiky, 2012, 37 s.

- [12] OCHRANA, František. *Cílově orientované rozpočtování – stav a perspektivy jeho uplatnění v rezortu Ministerstva obrany: Vojenské rozhledy* [online]. č. 3. Praha: Ministerstvo obrany České republiky – odbor komunikace a propagace, 2010 [cit. 2015-04-13]. Dostupné z: <http://www.army.cz/assets/multimedia-a-knihovna/casopisy/vojenske-rozhledy/vr-3.pdf>
- [13] KRTIL, Josef. *Cílově orientované rozpočtování*. Praha: Ministerstvo obrany České republiky, 2011. PPT.
- [14] *Směrnice pro plánování činnosti a rozvoje rezortu Ministerstva obrany na roky 2012 – 2016*. Praha: Ministerstvo obrany České republiky, 2010, 9 s. Čj. 443/2010-3691.
- [15] *Směrnice ministra obrany pro plánování činnosti a rozvoje rezortu MO na roky 2015 – 2019 s upřesněním na rok 2014*. Praha: Ministerstvo obrany České republiky, 2013, 19 s. Čj. 97-17/2013-3691.
- [16] *ZÁSADY implementace cílově orientovaného rozpočtování (COR) u Ministerstva obrany*. Praha: Ministerstvo obrany České republiky, 2010, 49 s. Příloha č. 1 k Čj. 80-34/2010-8201.
- [17] *Odborné nařízení pro zpracování návrhu státního rozpočtu a střednědobého výhledu kapitoly 307 – Ministerstvo obrany*. Praha: Ministerstvo obrany České republiky, 2013, 49 s. Čj. 13-10/2013-8201.
- [18] *Vyhodnocení zkušeností z přechodového plánovacího cyklu a přípravy Střednědobého plánu činnosti a rozvoje rezortu MO ČR na roky 2013 – 2017*. Praha: Ministerstvo obrany České republiky, 2012, 16 s. Čj. 58-10/2012-3691.

AUTOR

Ing. Petr Musil, Katedra ekonomie, Fakulta vojenského leadershipu, Univerzita obrany Brno, Kounicova 65, 662 10 Brno, Česká republika, e-mail: petr.musil2@unob.cz

AUTHOR

Ing. Petr Musil, Department of Economics, Faculty of Military Leadership, University of Defence, Kounicova 65, 662 10 Brno, Czech Republic, e-mail: petr.musil2@unob.cz