

Projekt zavedení střednědobého finančního plánování do rezortu obrany - II

„U většiny lidí se nevíra v určitou věc zakládá na slepé víře v jinou“

G. CH. Lichtenberg (1742-1799)

Tento článek je druhou částí série článků, týkající se problematiky zavedení střednědobého finančního plánování do rezortu obrany. První část byla otištěna ve VR 3/2000 s konstatováním, že tak „závažné téma“ budeme průběžně prokládat odlehčujícími postřehy pana Lichtenberga, a v této praxi pokračujeme i zde. V první části byly popsány východiska projektu střednědobého finančního plánování, cíl projektu a zásady a charakteristiky dosažení cíle. V tomto čísle VR se zaměříme na jednotlivé předpoklady zavedení střednědobého finančního plánování, kritická místa projektu a konkrétní procesy a úkoly.

* * *

Na začátku tohoto článku považují autoři za důležité k připomenutí předmětné problematiky zopakovat hlavní body první části - záměr a cíl projektu zavedení střednědobého finančního plánování do rezortu obrany.

Záměrem projektu je postupné zkvalitňování procesů ekonomického řízení v rámci celého rezortu, založené na přechodu k novému modelu střednědobého finančního plánování na programovém základě, schopnému reagovat na nové výzvy a potřeby (vnější i vnitřní), tj. docílit požadovaného zprůhlednění hospodaření rezortu obrany a zvýšení efektivnosti a kontroly při nakládání s přidělenými rozpočtovými prostředky.

Cílem projektu je zavedení střednědobého finančního plánování v rezortu obrany jako ekonomického optimalizačního nástroje řízení, který bude ve svém plnohodnotném stavu zabezpečovat a poskytovat relevantní informace pro rozhodování managementu rezortu o potřebné alokaci, užití a efektivitě vynaložených finančních prostředků ve vazbě na obranné cíle, tj. poskytovat potřebné vstupy pro zpracování a obhajobu návrhu rozpočtu kapitoly MO, a tím účinně ovlivňovat úroveň civilního řízení armády ekonomickými nástroji, především rozpočtem, tj. korunou.

Formulace předpokladů

Plánování obecně nepatří mezi příliš atraktivní činnosti. Setkat se lze i s názory, že plánování je zcela nepřírozená činnost a je proto mnohem užitečnější a zábavnější dělat cokoli jiného. Obrovskou výhodou „ne-plánování“ je prý navíc skutečnost, že nezdary a krachy přichází jako úplné překvapení, což je jistě příjemnější, než když jim předchází

dlouhé období strachu a depresí. Finanční plánování není výjimkou - v lepším případě se v podstatě dozvíme, že na nějaký program/projekt peníze mít budeme a že jej proto bude možné realizovat (popř. i že zdroje budou vynaloženy účelně). Nebezpečí však spočívá v tom, že se můžeme dozvědět i to, že na mnoho (i legitimních) potřeb mít nebudeme, protože zdroje jsou omezené, a tudíž vzácné (což zná snad každý z nás i ze svého osobního života).

Pokoušení neplánovat, či aspoň neplánovat finančně, je proto velmi silné. Oč snadnější je například pouze věcně naplánovat, že pro plnění cílů rezortu nakoupíme nadzvuková letadla, zmodernizujeme tanky a další výzbroj a techniku, vybudujeme informační systémy, zvýšíme kvalitu personálu a jeho zabezpečení, zkvalitníme a rozšíříme výcvik apod., než tyto potřeby i finančně popsat a zjistit, že na všechny nemáme dostatek peněz. Realizace uvedených potřeb by přitom zcela jistě vedla ke zvýšení obranyschopnosti státu, jsou proto zcela oprávněné, ale ...

Tím ale je fakt, se kterým se více či méně potýkají všechny armády na světě, včetně těch nejbohatších (zajímavé je, že právě ty se efektivitou vynakládání zdrojů zabývají nejvíce) - že zdroje jsou a budou omezené a všechny potřeby proto finančně pokrýt nelze. Pouze věcné plánování proto často končí jako souhrn nerealizovatelných přání, jehož hodnota je přinejmenším sporná. Postup více či méně záměrného ignorování finančních důsledků tak je v podstatě pouze strkáním hlavy do písku před problémem, který stejně dříve či později nastane.

Výhodnějším a realističtější přístupem je proto snažit se plnění cílů rezortu rozložit co nejvýhodněji (z hlediska užitku a nákladů při respektování zdrojových omezení) v čase, vytěžit maximum ze zdrojů, které bude mít rezort obrany s dostatečnou mírou pravděpodobnosti v příštím období k dispozici - tedy maximalizovat užitek při daných zdrojích. Tento úkol přitom bez plánování jako procesu přípravy sady rozhodnutí o budoucích akcích, zaměřených na dosažení cílů optimálními prostředky, dost dobře splnit nelze.

Přednosti střednědobého finančního plánování (dále jen SFPI.) a samotného dokumentu „Střednědobý finanční plán rezortu na léta ...“ (dále jen SFP) přitom mimo jiné spočívají i v tom, že SFPI:

1. vybavuje politickou reprezentaci rezortu účinným nástrojem pro obhajobu věcné potřeby finančních prostředků ve střednědobém období před veřejností, vládou ČR a Parlamentem ČR;
2. vybavuje politickou reprezentaci rezortu účinným nástrojem řízení, tj. reálně prosazuje nejvlastnější, nepřírozenější a neúčinnější funkci civilního řízení armády - řízení ekonomickými nástroji, tj. korunou;
3. vybavuje manažery jednotlivých stupňů velení a řízení účinným nástrojem pro systematické a komplexní řízení finančních zdrojů, tj. aktivizuje a posiluje jejich roli při vlastním řízení rezortu pomocí nejzákladnějšího ekonomického nástroje, tj. korunou;
4. vytváří potřebné předpoklady pro hodnověrné, tj. funkční a programové zpracování rozpočtu na běžný fiskální rok;
5. vytváří předpoklady pro stabilní (garantovaný) rozvoj jednotlivých organizačních struktur ozbrojených sil v závislosti od potřeb obrany státu za předem definovaných a splněných podmínek;

6. zvýrazňuje roli GŠ AČR jako hlavního zdrojového centra AČR, za předem stanovených a splněných podmínek ponechává NGŠ AČR plnou disponibilitu ke svěřeným finančním zdrojům, tj. NGŠ AČR plánuje, programuje, rozpočtuje a analyzuje komplexní rozvoj AČR a v běžném fiskálním roce spravuje přidělené finanční prostředky v duchu metodických pokynů pro rozpočtování v rezortu obrany, k zabezpečení této funkce vytváří v rámci AČR potřebné organizační předpoklady;
7. umožňuje NGŠ AČR, aby si tzv. definoval a prosazoval kooperační požadavky vůči subjektům MO při plánování finančních zdrojů a hodnotil jejich potřebnost a přínos pro splnění jemu stanovených úkolů;
8. ponechává zcela na rozhodnutí NGŠ AČR, jaké poradní, koordinační a výkonné orgány si pro potřebu střednědobého plánování finančních prostředků zvolí;
9. neklade velké nároky na vytváření nových organizačních struktur;
10. nevyžaduje zavedení zcela nových plánovacích procesů, pouze je funkčně propojuje;
11. nevyžaduje formální zpracovávání nových dokumentů.

Kritická místa projektu

a) v systémovém okolí

V současné době se nacházíme v prostředí, v kterém se vyskytuje mnoho neznámých, procesy nejsou dostatečně vyprofilované a zralé, nejsou zažité a v mnoha případech chybí odborníci k řešení konkrétních nově koncipovaných problematik, chybí konsenzus v mnoha základních výstavbových a metodologických otázkách atd., a většina těchto objektivních skutečností se neblaze podepisuje na úrovni především fáze rozpočtování a kvalitě samotného návrhu státního rozpočtu kapitoly MO.

Tato skutečnost nachází svůj výraz mimo jiné:

- v nezavedení odpovídajícího systému střednědobého plánování výstavby, rozvoje a činnosti rezortu, což přímo souvisí s optimální alokací a využitím disponibilních zdrojů;
- v nedostatečné metodické připravenosti, provázanosti a praktické realizaci plánování sil a operačního plánování v aliančním pojetí, neumožňující zejména promítnout požadavky na tvorbu a schopnosti ozbrojených sil a jejich všestranné zabezpečení do jednotlivých plánovacích disciplín;
- v nízké úrovni analytické podpory plánovacích procesů a následného rozhodování a s tím souvisejícího neuspokojivého stavu v kontrolní a rozborové činnosti, zejména z hlediska efektivnosti využívání zdrojů, které se promítá do nedostatku odborníků k provádění účinné ekonomické analýzy.

Vyjmenované nezpůsobilosti se výrazně promítají do skutečnosti, že systémové okolí (jednotlivé systémy řízení) produkuje často nehodnověrná data, která výrazně limitují a negativně ovlivňují celkovou kvalitu vlastního procesu rozpočtování, a lze předpokládat, že se budou negativně promítat i do procesu zavádění a realizace SFPI.

b) v systému samotném

- nedostatečné metodické a organizační zvládnutí celého nově koncipovaného procesu, jehož účinnost bude výrazně závislá na úrovni spolupráce řešitelských týmů a na obsahové a vypovídací úrovni zpracované metodiky pro střednědobé finanční plánování v podmínkách rezortu obrany a metodiky k provádění ekonomických analýz v rezortu obrany, tj. bude se jednat o nalezení odpovídajícího obsahu a výrazu těchto procesů a dokumentů;

- nepřipravené a nedostatečně motivované okolí (především na úrovni středního managementu) pro prosazování nového pojetí finančního plánování, tj. okolí, které musí být na zavedení a výkonnosti tohoto systému existenčně závislé;
- praktické nezavedení (nerealizace) procesu střednědobého finančního plánování z důvodů:
 - nedostatečné podpory z centra;
 - nevytvoření odpovídajících systémových předpokladů organizačního, personálního a technologického charakteru, tj. nevytvoření adekvátních podmínek pro realizační tým a pracovní skupiny, snaha o zahájení (urychlení) procesu bez dostatečné přípravy lidí a informační technologie atd.
- nepřipravenost a nepotřebnost (někdy neochota) k plnohodnotnému zapojení se do procesu SFPL, povrchní a spíše administrativní využívání výstupů z tohoto procesu, tzn. pokračování v současném stylu řízení;
- snaha o hledání viníka (přenášení odpovědnosti) za nezpůsobivosti v mnoha oblastech života rezortu na nově zaváděný proces SFPL, a tím docílení jeho postupného zdiskreditování (jako u SPPR) - tj. „za většinu našich potíží může nedostatek peněz a nově zaváděný proces je v požadované míře nezabezpečil ...“.

Navrhovaný postup zpracování, procesy

„Úzkostlivě dumat a přemýšlet, co se mohlo udělat, je to nejhorší, co se může udělat“
G. CH. Lichtenberg

Nutnou podmínkou k reálnému fungování střednědobého finančního plánování v rezortu obrany je zavedení odpovídajícího procesu zpracování příslušných dokumentů. Zpracování dokumentů však nelze považovat za cíl procesu SFPL, dokumenty jsou pouze významným prostředkem k dosažení cíle SFPL, kterým je efektivní plánování, řízení a kontrola vynakládání finančních prostředků k zabezpečení cílů rezortu.

Proces střednědobého finančního plánování je řízen z centra, a to z úrovně civilně-správní části Ministerstva obrany ČR (MO ČR). Vlastní proces v rezortu obrany začíná zpracováním a vydáním dokumentu **„Metodické pokyny pro střednědobé finanční plánování v rezortu obrany na léta ...“** (dále jen „Metodické pokyny“).

„Metodické pokyny“, vydané z úrovně MO ČR, vychází především z principů obranného a zdrojového plánování rezortu obrany, příslušných právních norem (zejména v oblasti hospodaření s prostředky státního rozpočtu), pokynů MF ČR pro zpracování návrhu státního rozpočtu ČR a zásad MF ČR pro financování programů s účastí centrálních zdrojů.

„Metodické pokyny“ obsahují metodologický postup střednědobého finančního plánování v daném období, vymezení subjektů SFPL, jejich úkolů/odpovědnosti a pravomocí, vymezení vstupních a výstupních dokumentů, procesu plánování a jeho fází, struktury střednědobého finančního plánu (dále jen SFP) a vymezení finančního prostředí, v němž se bude rezort obrany v období příštích pěti let pohybovat. „Metodické pokyny“ obsahují rovněž seznam schválených střednědobých cílů a úkolů rezortu obrany (vazba na programový plán) a jejich priorit a stanovují formát

a podmínky (ukazatele, kritéria), které musí být splněny, aby mohly být programy/podprogramy/akce zařazeny k financování a měly nárok na přidělení prostředků ze státního rozpočtu.

Na základě vydaných „Metodických pokynů“ začíná proces samotného střednědobého finančního plánování jednotlivých subjektů, který je úzce propojen s procesy zpracovávání programového plánu rezortu obrany, střednědobého plánu vyzbrojování a střednědobého plánu rozvoje infrastruktury. SFPI a střednědobé finanční plány jednotlivých subjektů se stávají formou předkládání a obhajoby programů, podprogramů a akcí, směřujících ke splnění stanovených cílů a úkolů, jsou tedy prostředkem pro získávání potřebných finančních prostředků ze státního rozpočtu.

Subjekty vyššího stupně velení a řízení vymezují prostředí, v němž se budou jim podřízené subjekty „pohybovat“ (cíle, úkoly - jednoznačně definovatelné a měřitelné činnosti, u nichž lze identifikovat potřebu zdrojů, ekonomické prostředí) a formát a podmínky, které musí být splněny, aby mohly být programy/podprogramy/akce schváleny a profinancovány, tj. vydávají vlastní „Metodické pokyny pro střednědobé finanční plánování na léta ...“.

Subjekty nižšího stupně velení a řízení na základě takto vymezeného prostředí zpracovávají a předkládají ve stanoveném formátu své střednědobé finanční plány, obsahující programy/podprogramy/akce ke splnění jim zadáných cílů a úkolů a obhajují je před vyšším stupněm. Tyto subjekty vydávají své „Střednědobé finanční plány na léta ...“ (programů/podprogramů/akcí dané složky). Po schválení vyšším stupněm jsou programy/podprogramy/akce složky a jejich finanční důsledky zařazeny do „Střednědobého finančního plánu na léta ...“ vyššího stupně.

Jednotlivé střednědobé finanční plány jsou zpracovávány ve vazbě na ostatní střednědobé plánovací procesy a dokumenty.

NGŠ AČR schvaluje jednotlivé SFP jemu podřízených složek a zpracovává „Střednědobý finanční plán AČR na léta ...“, který předkládá k posouzení správci rozpočtu kapitoly MO (VŘ FS MO). Po posouzení správcem rozpočtu kapitoly MO (v součinnosti s věcně příslušnými sekcemi MO ČR) se tento dokument stává částí SFP rezortu obrany. Tento režim platí i pro SFP ostatních subjektů mimo AČR. Výsledný dokument „Střednědobý finanční plán rezortu obrany na léta ...“ je předkládán ke schválení ministru obrany.

Takto připravený a schválený SFP rezortu obrany se stává jedním z hlavních vstupů do procesu přípravy návrhu střednědobého výhledu státního rozpočtu kapitoly MO a návrhu státního rozpočtu kapitoly MO na příští rozpočtový rok.

Jakákoliv změna či odchylka od schváleného SFP rezortu, znamenající výraznou korekci schválených limitů (v „Metodice střednědobého finančního plánování“ bude rozpracováno do jaké výše), musí být řádně zdokumentována, např. na základě změnového listu a v procesu finančního řízení schválena na odpovídající subjektové úrovni.

Součástí procesu SFPI. bude systematické provádění rozpočtového dohledu (kontroly) jako porovnávání skutečného a plánovaného použití finančních zdrojů s řešením případných odchylek. Správce rozpočtu kapitoly MO (VŘ FS MO) bude mít právo vydat „**Rozhodnutí o pozastavení financování programu/podprogramu/akce**“ v případě, že se bude jednat o výraznou odchylku od předem schváleného plánu. Po nalezení řešení (odstranění nedostatků) v plnění a zajištění akce, vydá příslušný subjekt SFPI. dokument „**Oznámení o návrhu na řešení finančního krytí programu/akce**“. Po odsouhlasení návrhu řešení obsaženého v „Oznámení“ vydá VŘ FS MO „**Rozhodnutí o pokračování ve financování programu/akce**“.

Hodnocení stavu věcného a finančního plnění jednotlivých SFP a předem určených programů/podprogramů/akcí v běžném kalendářním roce bude probíhat formou zpracování „**Zprávy o plnění SFP v kalendářním roce ...**“ jednotlivými subjekty. Zprávy budou zaslány správci rozpočtu kapitoly MO, který na základě jejich rozboru přijme následná opatření v případě, že dojde k výrazným rozporům mezi plánem a skutečností.

Vyhodnocení předcházejícího (uplynulého) rozpočtového roku je realizováno vydáním dokumentu „**Zpráva o plnění SFP v rezortu obrany za rok ...**“. Dílčí hodnotící zprávy zpracovávají a předkládají k posouzení správci rozpočtu kapitoly MO jednotliví určení zpracovatelé střednědobých finančních plánů.

Z výše uvedeného návrhu postupů při střednědobém finančním plánování je zřejmé, že realizace navrhovaného procesu bude vyžadovat určitou změnu v rozhodovacích procesech jednotlivých subjektů rezortu obrany. Proces střednědobého finančního plánování se v navrhované podobě dotkne všech úrovní velení a řízení rezortu obrany, umožní jednotlivým subjektům reálné zplánování potřeb (finančních zdrojů) ve střednědobém horizontu tak, *aby znaly budoucí důsledky svých rozhodnutí*, poskytne jim přehled o nákladovosti a užítku rozhodnutí a vytvoří tak předpoklady pro jejich novou roli, tj. *roli manažerů, aktivních činitelů změn*.

Střednědobé finanční plánování přitom nenahrazuje proces zpracování Programového plánu - Programový plán je chápán jako jeden z hlavních vstupů SFPI. Oba procesy a dokumenty mají v procesu řízení rezortu obrany své místo: Programový plán (PP) a programování je nástrojem vrcholového managementu k strategickému rozdělování zdrojů, úkolem PP je tedy alokace zdrojů, a to zejména v kategoriích „programy k realizaci Plánu výstavby rezortu“, cílem je hledání optimálního sladění sil a zdrojů ke splnění cílů, programování je tedy zejména zaměřeno na plánování sil. Úkolem SFP je alokace finančních zdrojů na plnění schválených programů/podprogramů/akcí, které obsahují požadované parametry, SFP je v podstatě víceletým rozpočtovým plánem. Při střednědobém finančním plánování se neřeší otázky plánování sil - neřeší se např. kolik vojáků, tanků, letadel, jaké modernizační programy budeme mít ke splnění cílů, **úkolem je finančně popsat souhrn rozhodnutí o budoucím vývoji rezortu, finanční důsledky všech předpokládaných opatření**. SFP stanovuje střednědobou potřebu finančních prostředků rezortu obrany a optimální formu financování provozních a rozvojových záměrů.

Dalším rozdílem je stupeň zapojení subjektů rezortu do procesů programování a finančního plánování. Zatímco na zpracování PP se podílí zejména složky strategického stupně (úkolem je strategická alokace zdrojů), na střednědobém

finančním plánování by se měly podílet složky strategického, operačního i taktického stupně velení a řízení (úkolem je zpracovat konkrétní realizační finanční plány složek).

Navrhovaný postup je nutno považovat za pilotní projekt. Spíše než o přesnou formulaci názvů jednotlivých dokumentů či jejich přesné řazení se jedná o možný procesní způsob, který bude detailně konkretizován a rozpracován v samotné „Metodice střednědobého finančního plánování“.

Přesto tato realizační část (v obecném pojetí) byla do článku úmyslně včleněna, aby vyvolala věcnou diskuzi o takto navrhovaném postupu.

Závěr

Velice mnoho, snad většina lidí musí, aby něco našla, nejprve vědět, že to tady je.

G. CH. Lichtenberg

Zavádění střednědobého finančního plánování do podmínek rezortu obrany je a bude složitým a časově náročným procesem, který bude vyžadovat ze strany jeho realizátorů a propagátorů odpovídající manažerský a kreativní přístup.

Pro dosažení skutečného a plnohodnotného cílového stavu střednědobého finančního plánování bude nutno vytvořit ze strany TOP managementu rezortu odpovídající podmínky.

Z dosavadního způsobu mnohaletého zavádění např. systému plánování, programování a rozpočtování je zřejmé, že se budou v procesu implementace a vlastní realizace projektu vyskytovat předem neznámé a jakoby „neřešitelné“ skutečnosti, které v současné době nelze dost dobře předjímat.

Přes všechny předpokládané, ale i nepředpokládané potíže je dnes zcela zřejmé, že nezpůsobilosti v oblasti zdrojového řízení je nutno řešit urychleně, ale systémově, a to přijetím odpovídajících optimalizačních opatření, která musí být realizována a prezentována s patřičnou úrovní (řízený proces), protože jinak se sama budou podílet na prohlubování a udržování nežádoucího stavu. Jednou z možných alternativ řešení dané problematiky je podle autorů tohoto článku přijetí a urychlená realizace tohoto konceptu.

* * *

Zpracovatelé považují oba články zároveň i za výzvu k diskuzi na předmětné téma a děkují předem za příspěvky a připomínky k uvedenému návrhu či problematice střednědobého finančního plánování obecně, zaslané prostřednictvím e-mailu na adresu: vohnickm@army.cz.

V dalším čísle VR přistoupíme k hodnocení dosavadního průběhu realizace projektu zavedení střednědobého finančního plánování do rezortu obrany, k vymezení místa a úlohy SFPI. v novelizovaném systému plánování rezortu obrany a k popsání základní terminologie systému finančního řízení.