

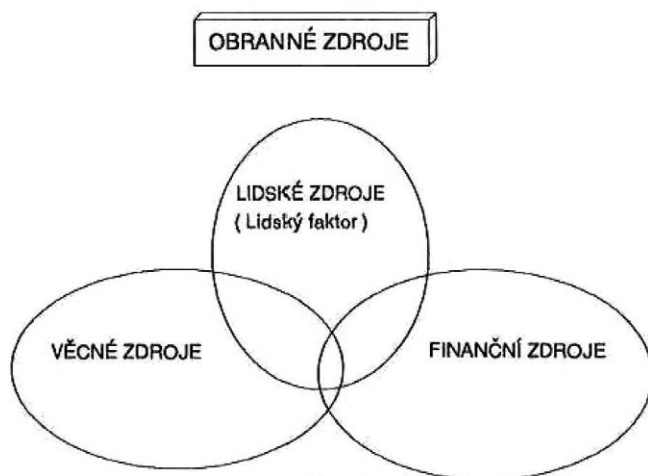
SYSTÉM PLÁNOVÁNÍ, PROGRAMOVÁNÍ A ROZPOČTOVÁNÍ

Systém plánování, programování a rozpočtování (SPPR) má mezi systémy vrcholového managementu rezortu Ministerstva obrany ČR (MO) zvláštní místo. Tento systém je totiž **záležitostí všech složek vrcholového řízení, a tedy může fungovat a být úspěšně zaváděn jen tehdy, budou-li na něm všechny složky rezortu participovat.** Jeho úloha je rozhodující, neboť v něm jsou všechny ostatní systémy vzájemně integrovány.

Jak lze stručně SPPR definovat? Jedna z možných definic je tato: *SPPR je systém řízení, který umožňuje dosáhnout co nejlépe možné kombinace zdrojů a jejich alokace k cílům armády.* Jinými slovy - je to systém řízení korunou (Kč) a právě v tom je jeho značná síla, ale i (zejména počáteční) náročnost na osvojení si nových postupů a exaktních metod, na nichž je cyklus SPPR založen.

SPPR pracuje se zdroji, které jsou nutné pro obranu (viz obr. 1). Lze je v obecné rovině rozdělit na:

- lidské (počet a kvalita personálu všech kategorií),
- věcné,
- finanční (objem Kč).



Obr. 1

Zdroje můžeme pracovníčně definovat jako **dostupný lidský faktor, věcné a finanční prostředky, jež máme k dispozici pro potřeby obrany**. Jsou to disponibilní možnosti a zároveň lidská, věcná a finanční omezení, s nimiž musíme počítat při jakýchkoli úvahách.

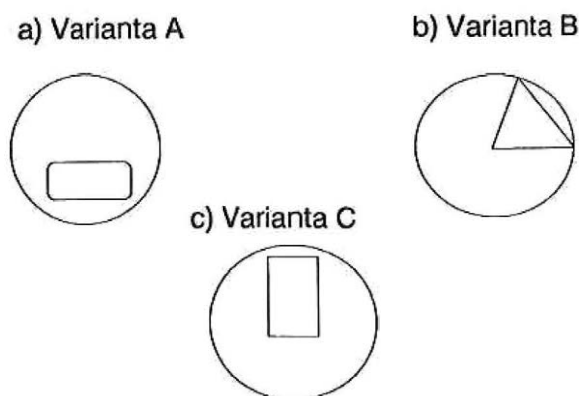
Společnost disponující těmito zdroji vyčleňuje na obranu jenom část z nich. Výše této části je dána **rámčovými podmínkami** - stupněm ohrožení státu, vnějšími riziky a **vnitřními podmínkami**.

Jestliže vrcholový management má a vždy bude mít omezené lidské, věcné a finanční zdroje, potom je permanentně stavěn před řešení kardinálního manažerského rozhodování: které potřeby pokrýt prioritně?

Je zřejmé, že **všechny uvažované potřeby jsou vždy rozsahem větší než je jejich reálné pokrytí vyčleněnými zdroji pro obranu**.

Disponibilními lidskými, věcnými a finančními zdroji je možné pokrýt potřeby např. ve variantách - viz **obr. 2**.

VARIANTY POKRYTÍ OBRANNÝCH POTŘEB DISPONIBILNÍMI ZDROJI



Obr. 2

Jenže to manažerský problém neřeší. Jak zjistit, která varianta (A, B, C . . .) je pro obranu potřebnější? **Řešení tohoto rozporu umožňuje SPPR - a to tím, že nalézá společné měřítko (kritérium), jak uvažované potřeby zvážit, poměřit, seřadit dle priorit (pořadí) a určit tak, které potřeby budou disponibilními (omezenými) zdroji kryty a které ne**. To je vlastně podstatou ideje SPPR. Zbývá podotknout, že tento proces není nikdy jednou provždy ukončen, nýbrž neustále recykluje tak, jak se mění rámcové podmínky obrany a jak se mění disponibilní zdroje pro obranu (např. v důsledku následného omezení již schváleného rozpočtu).

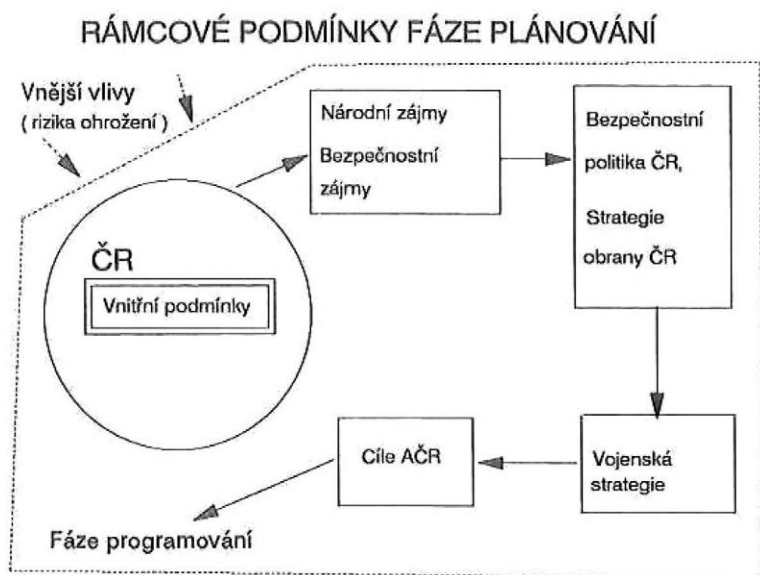
Samotný SPPR je zahájen fází plánování (viz **obr. 3**).

Z rizik jsou definovány národní a bezpečnostní zájmy ČR, stanovena bezpečnostní politika ČR a strategie obrany státu.

Obrana státu se uskutečňuje vojenskými i nevojenskými prostředky (např. diplomacií). Vojenským prostředkem k obraně České republiky je armáda. Smyslem existence Armády ČR je určitá eliminace rizik. Postup k nim vytyčuje vojenská strategie. Vojenská strategie by měla vycházet ze závěrů vyššího (nadřazeného) dokumentu, který lze pracovně nazvat Strategie obrany státu.

Do té doby, nežli bude tento dokument vydán, je možné pro zpracování seznamu rizik použít Konceptci výstavby Armády ČR do roku 1996 (viz - Vojenské rozhledy č. 7/1993).

Z vojenské strategie jsou odvozeny cíle AČR a na ně navazuje fáze programování.



Obr. 3

Aby byly splněny cíle armády, je nutno najít (definovat) cesty a prostředky, jak je realizovat. Těmito cestami a prostředky jsou **programy**.

Tvorba programů patří do fáze programování. Aby bylo možné zahájit tuto fázi, je nutné ještě na závěr fáze plánování **sestavit programovou strukturu**.

Programovou strukturou se rozumí souhrn relativně stálých vztahů mezi hlavními programy, programy a programovými prvky (čili programovými elementy).

Programová struktura je tedy skladbou, vnitřním uspořádáním, členitostí, způsobem, jak jsou vzájemně mezi sebou spjaty hlavní programy, programy a programové prvky.

Při vytváření programové struktury je nutno bezpodmínečně respektovat následující zásady:

1. Princip programového členění podle cílů armády

Tento princip umožňuje alokaci zdrojů podle hlavních cílů armády na základě potřeby eliminace rizik a nikoli podle úkolů jednotlivých druhů sil.

2. Princip komplexnosti a výlučnosti

Programová struktura sil zahrnuje **všechny** součásti rezortu MO, přičemž žádná součást **není zahrnuta více než jednou**.

Do programové struktury je zařazena každá jednotka, resp. útvar rezortu. Programová struktura ale není (a ani nemůže být) totožná s existující organizační strukturou armády, neboť je utvářena ve vztahu k cílům armády a na plnění jednotlivých cílů armády se společně mohou podílet různé útvary (jednotky) z různých organizačních struktur. Programové uspořádání má totiž funkční charakter. Učleňuje, seřazuje hlavní programy, programy a programové elementy účelně - ve vztahu k určitému cíli armády.

Na programovou strukturu lze nahlížet z hlediska úrovně **agregace programů**. Z tohoto pohledu mají nejvyšší úroveň agregace hlavní programy. **Hlavní programy** jsou taková uskupení (skupiny) programů, v nichž jsou programy seřazeny na základě určitého obecného - a tudíž i společného - obranného cíle AČR. Tímto cílem může např. být obrana proti pozemnímu útoku, obrana proti vzdušnému útoku.

Mimo to mohou být i jiné druhy hlavních programů - a to sice takové, které zahrnují programy, jež mají podpůrný charakter či charakter nevojenský.

Hlavní programy se mohou např. členit na:

1. Síly obrany proti pozemnímu útoku
2. Síly obrany proti vzdušnému útoku
3. Síly rychlého nasazení
4. Síly bojového zabezpečení
5. Zařízení a útvary centrálního zabezpečení a údržby
6. Zařízení školská, výcviková a zdravotnická
7. Zařízení správní, řídicí (velitelská) a podpůrná
8. Zařízení účelová a speciální, příspěvkové organizace
9. Civilní ochranu.

Program patří do střední úrovně agregace. Programy představují způsob, jak personálně, věcně (technicky), hmotně a finančně zabezpečit plnění cíle.

Nejnižší hladinu agregace má **programový prvek** (programový element). Programovým elementem se rozumí dále již nerozčleněný prvek jednotlivého programu.

Programové prvky (útvary, jednotky) jsou zařazovány do programů tak, že v jednom programu se nacházejí prvky totožné nebo podobné svým posláním nebo reakcí na ohrožení.

Programový prvek tedy tvoří základní věcnou jednotku (entitu) realizace programu a tím nejnižší rovinu agregace. Obvykle je to část určitého programu přiřazená konkrétní součásti rezortu MO (AČR).

Programy a programové prvky lze dělit na nezávislé a závislé. Závislé programové prvky jsou takové, které mají podpůrný, administrativní nebo jiný

„nebojový“ charakter - např. vojenské školy. Z hlediska výše uvedeného pracovního návrhu hlavních programů jsou závislé programové prvky obsaženy převážně ve skupině 5-9. Jsou závislé proto, neboť svou existenci přímo závisí na některém nezávislém programovém prvku (programu).

Pro závislý program a programový prvek proto platí, že se nutně mění se změnou nezávislého programu a programového prvku.

U nezávislého programu a programového prvku tato vazba není. Nezávislý programový prvek je plně „svěbytný“. Svoji existenci je zpravidla odvozen od některého z hlavních cílů armády - např. z cílů odvozených od rizik pozemního a vzdušného napadení. Proto nezávislé programové prvky budou patřit zejména do skupiny hlavních programů 1-4 a pod ně řazené programy.

Ke změně nezávislého programového prvku může dojít jen v důsledku změny rizik, cílů armády a priorit obrany, ale nikdy ho přímo nemůže měnit závislý program a programový prvek.

Mezi hlavními programy, programy a programovými elementy je vztah části a celku.

Hlavní program je celkem vůči programu, program je celkem vůči programovému prvku.

Programové prvky, programy a hlavní programy jsou agregovány do **Programového plánu**. Programový plán je závěrečným dokumentem programovací fáze. Programový plán projednává Rada pro plánování a řízení zdrojů. Jsou stanoveny priority programů a Programový plán se stává východiskem pro sestavení návrhu rozpočtu. Pro sestavení rozpočtu lze použít různé techniky.

V našem systému uvažujeme o přírůstkové metodě (Incremental Budgeting) nebo o rozpočtování s nulovouází (Zero - Based Budgeting). Jde o různé techniky tvorby rozpočtu, avšak vždy při nich dochází k převodu údajů z Programového plánu na rozpočtový rok do podoby **návrhu rozpočtu**. Jednotlivé položky rozpočtu musí umožnit identifikaci:

- proč se realizují výdaje,
- na co se realizují výdaje,
- pro koho se tyto výdaje realizují.

Rozpočtování je výběrovým transferem cílů. Uplatňuje se meziroční přenos nákladů mezi kategorií investičních a provozních nákladů. K tomu bude potřebné vypracovat systém standardů.

Fází rozpočtování se cyklus plánování, programování a rozpočtování završuje a znovu otevírá. To je stručně nastíněná logika fungování SPPR. Aby bylo možné uvedené ideje realizovat, je třeba **najít cesty interiorizace SPPR**. V této souvislosti chci poukázat na možná východiska tvorby směrnice (metodiky) zavádění SPPR do podmínek rezortu MO. Podotýkám, že **uvedené názory je nutno brát jako pohled autora. Nepředstavují tudíž oficiální názor, nýbrž ukazují na možnou cestu (metodiku)**, jak lze po korekcích přistupovat k zavádění SPPR.

Z nastíněné analýzy je zřejmé, že SPPR má tři relativně samostatné a zároveň vzájemně spjaté fáze:

- plánování
- programování

● rozpočtování.

Jim také odpovídají základní dokumenty SPPR:

1. Plán zdrojů v rezortu obrany (dále jen Plán zdrojů)
2. Programový plán
3. Návrh rozpočtu.

Plán zdrojů by měl být **zpracováván každoročně** na základě Směrnice pro plánování zdrojů jako závazný dokument rezortu MO. Protože Plán zdrojů patří do fáze plánování, je potřebné ho zpracovávat **s dlouhodobým časovým výhledem**.

Obsah Plánu zdrojů vychází z toho, že počátkem fáze plánování je strategické hodnocení rizik a možných ohrožení. Na základě nich jsou identifikovány národní a bezpečnostní zájmy ČR, definována strategie obrany ČR a vojenská strategie, a to vše se zřetelem na možnosti - obranné zdroje ČR.

Plán zdrojů může mít následující obsah - viz **tabulku**:

Obsah plánu zdrojů

Tabulka

Poř. č.	Název	
1	Seznam	rizik a jejich klasifikace a kvantifikace
2		cílů rezortu MO, resp. AČR, jejich klasifikace a kvantifikace priorit
3		kritérií pro hodnocení stupně dosahování cílových stavů a jejich kvantifikace
4	Vlastní dlouhodobý plán zdrojů	
	4.1.	lidských (počty osob)
	4.2.	věcných (hmotné jednotky)
	4.3.	finančních (Kč)
5	Programová struktura	
6	Pokyny pro programování	

Stěžejním dokumentem fáze programování je Programový plán, který by měl mít střednědobý časový výhled. Vychází se v něm z toho, že ve fázi plánování jsou definovány určité konkrétní obranné cíle a zároveň limity (zdroje), s nimiž je možné kalkulovat pro zabezpečení cílů.

Předpokladem dosažení cílů (cílových stavů) je stanovení cest a prostředků potřebných k jejich naplňování. Těmito cestami a prostředky jsou programové prvky, které jsou uvedeny v Programovém plánu v souladu s programovou strukturou.

Programový plán je tvořen souborem kalkulačních listů všech realizovaných programových prvků. Rovněž tento dokument by měl být vydáván každoročně tak, aby umožnil včasné zahájení prací na návrhu rozpočtu.

Vstupními údaji pro zpracování návrhu Programového plánu jsou soubory Kalkulačních listů programových prvků, které jsou zpracovávány ve členění dle programové struktury AČR. Přitom jednou ze zásad zařazování nových programových prvků do Programového plánu je souběžné zpracování dokumentace o ekonomické analýze typu „náklady/užitek“, jejíž výsledky umožní porovnat navrhované alternativy.

Kalkulační list programového prvku by měl mít takové údaje, které umožní pořídit minimálně tyto druhy sestav:

① **Sestavy vyjadřující transformaci Programového plánu na vyjádření stupně (procentní částí) plnění stanovených cílů, a tedy i stupně eliminace rizik.**

② **Sestavy návrhu rozpočtu (s různým stupněm agregace) ve členění dle:**

- a) rozpočtových položek
- b) programové struktury
- c) organizační struktury

Smyslem sestav je poskytnout reálné exaktní údaje potřebné pro analytické práce zainteresovaných složek. Výsledkem analytických prací jsou návrhy na optimalizaci Programového plánu. Kritériem pro optimalizaci je maximalizace (procentuální) plnění cílů, resp. stupně eliminace rizik. Omezení je dáno dostupnými zdroji (zejména finančními).

Základním dokumentem fáze rozpočtování je **Návrh rozpočtu.**

Vstupem pro zpracování návrhu rozpočtu jsou sestavy návrhu rozpočtu s různým stupněm agregace a členění. Nejnižší stupeň agregace je stupeň uvedený na Kalkulačním listě programového prvku. Sestavy se pořizují z optimalizovaného Programového plánu respektujícího rozpočtová omezení a disponibilní zdroje projednané Radou pro plánování a řízení zdrojů a schválené ministrem obrany ČR.

Sestavy návrhu rozpočtu s různým stupněm agregace a v různém členění mohou být využívány i při projednávání rozpočtu kapitoly MO v parlamentu či v branně bezpečnostním výboru. Spolu s těmito sestavami je možno využít sestavy o stupni plnění cílů a stupni eliminace rizik jako důsledku realizace Programového plánu.

Informace obsažené v těchto sestavách umožňují prokázat, zda bylo dosaženo co nejlépe možné kombinace zdrojů alokovaných ve prospěch činnosti a výstavby AČR v rámci rozpočtových omezení. Zároveň obsahují odpověď na otázky:

- proč byly tyto zdroje alokovány,
- jaké zdroje byly alokovány,
- kam byly tyto zdroje alokovány.

Realizace prací v rámci SPPR má **cyklický charakter**, přičemž jednotlivé činnosti se vzájemně překrývají. Je pochopitelné, že v cyklu SPPR bude docházet ke změnám a tím i ke změnovému řízení.

V principu lze uvažovat o dvou základních druzích změn:

a) změnách, ke kterým bude docházet při **optimalizačním procesu před schválením dokumentu**,

b) změnách navrhovaných **po schválení dokumentu jako důsledku změny v okolí systému**.

Změny navrhované po schválení dokumentu by ale měly být bezpodmínečně předmětem jednání Rady pro řízení a plánování zdrojů a schváleny ministrem obrany ČR. Jedná se např. o změny vyplývající ze změn v seznamu rizik, cílů AČR, rozpočtových omezeních.

Zavádění SPPR má několik základních předpokladů. Z nich lze za kritický považovat **lidský faktor**, na nějž jsou kladeny naprosto nové, dosud ve většině případů nepoužívané postupy. Proto musí být základní povinností všech zainteresovaných složek vrcholového managementu SPPR poskytování metodické a odborné pomoci všem, kteří na exekutivě SPPR participují.