

K některým systémovým problémům plánování výstavby AČR

Cílem článku je upozornit na některé systémové problémy ekonomických stránek plánování výstavby Armády ČR na strategické úrovni a přispět k jejich kvalitnímu systémovému zvládnutí. Určité odlišnosti od oficiálně uložené realizace Systému plánování, programování a rozpočtování (SPPR) neznamenají nerespektování rozkazů nebo principiální nesouhlas s hlavními myšlenkami tohoto systému a s cíli jeho zavedení.

Problémy konstrukce nového systému plánování

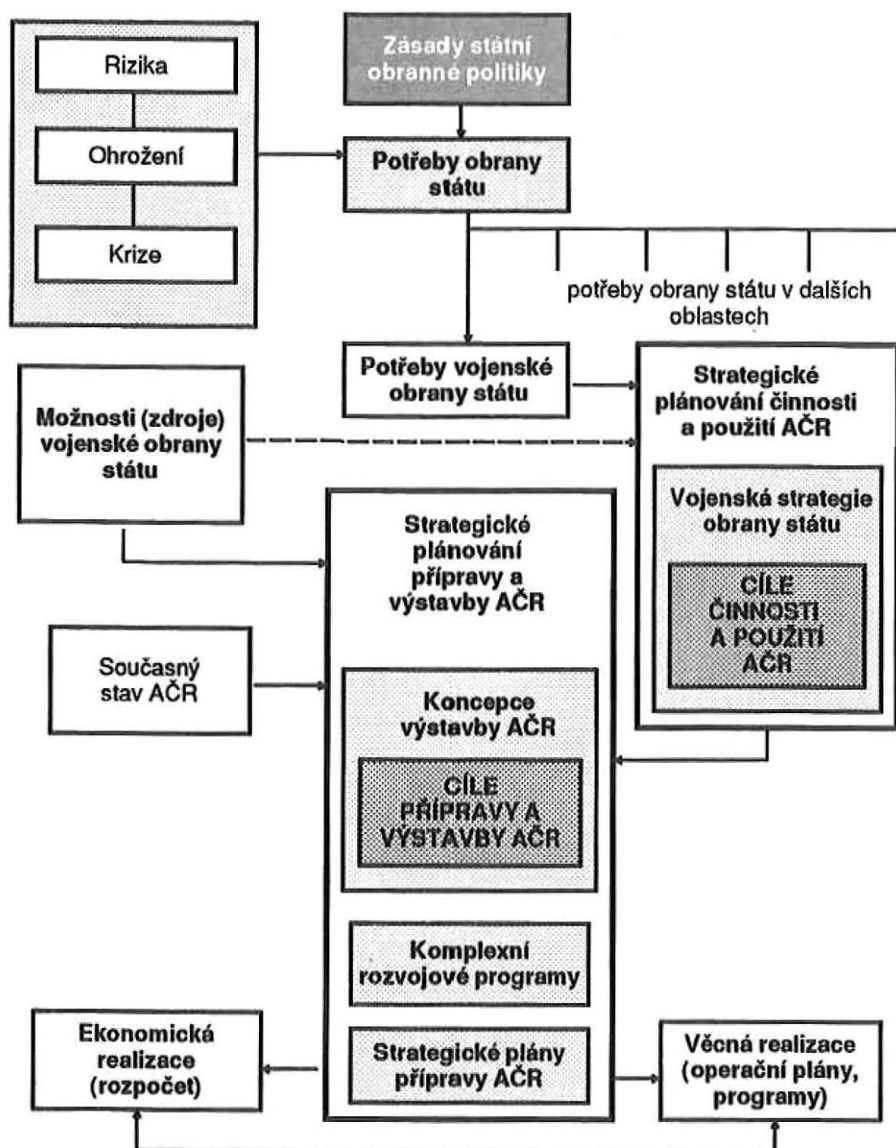
Strategické plánování je, podobně jako plánování na jiných úrovních, vždy vztaženo k určité činnosti konkrétních subjektů v určitém časovém horizontu. V tomto smyslu je proto třeba rozlišit a zároveň respektovat systémové vztahy mezi:

- strategickým plánováním **činnosti a použití armády,**
- strategickým plánováním **přípravy a výstavby armády.**

Systémový charakter mají procesy, objekty, okolí, vstupy, výstupy strategického plánování v obou uvedených rovinách. Ač je to nepochopitelné, občas se ne zcela adekvátně respektuje systémový charakter armády samotné a také skutečnost, že její efektivní funkce je zajištěna pouze za podmínky potřebné úrovně všech (samozřejmě účelové stanovených, projektovaných a přiměřeně zabezpečených) komponent. Možný přístup k popisu základních systémových vztahů je znázorněn na **obr. 1.**

Několik poznámek k uvedenému schématu:

1. Dekompozici vstupu pro stanovení potřeb obrany státu na rizika, ohrožení a krize, již v mnohých materiálech uvedenou, považuji za vysoce účelnou. Umožní rozlišit potenciálně destruktivní vlivy, stavy a situace podle závislosti, resp. nezávislosti na obraně ČR a zahrnout vliv věrohodného odstrašení a zabránění akutním stavům, včetně vytvoření prostoru pro zapojení vnějších mírových a bezpečnostních aktivit.
2. Absence zřetelně deklarovaných zásad státní politiky v oblasti obrany na úrovni jak doktrinární, tak legislativní je v současnosti závažnou systémovou překážkou efektivních strategických plánovacích procesů.
3. V podrobné systémové dekompozici by bylo nutno zahrnout vztahy mezi vojenskou obranou státu a jednotlivými komponentami nevojenské obrany.
4. Možnosti (disponibilní zdroje) vojenské obrany státu se uplatňují v rovině činnosti a použití armády jako rámcové vymezení prostoru přípustných řešení,



Obr. 1: Základní systémové vztahy strategického plánování

v rovině výstavby a přípravy armády navíc jako vstup pro návrh změn struktury armády a rozdělení prostředků na jednotlivé rozvojové programy.

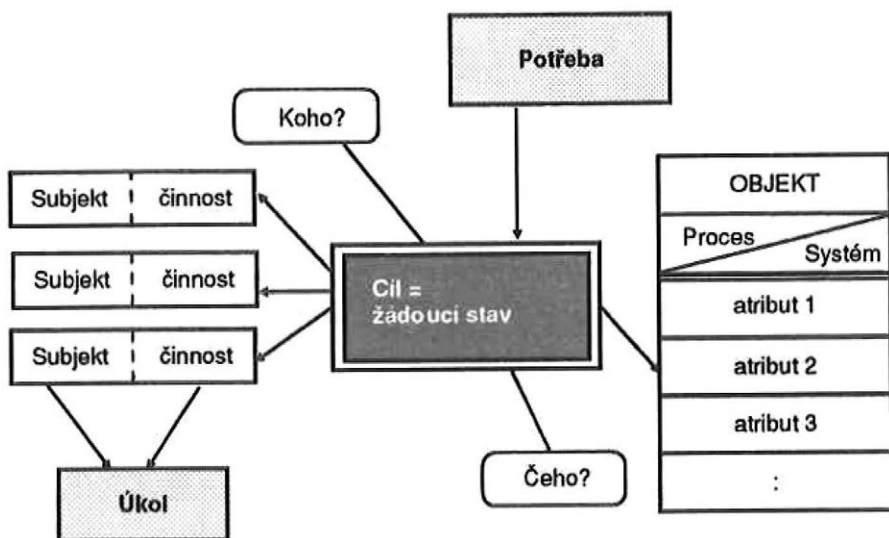
5. Při stanovení hodnot rizik jako podkladů pro určení potřeb a cílů použití a činnosti či následně přípravy a výstavby armády je účelné uvažovat kromě jejich pravděpodobnosti a významu ještě podíl AČR na jejich eliminaci, resp. redukci, a reálnou maximální možnost redukce.

6. Rizika, ohrožení a krize nelze uvažovat jako nezávislá a izolovaná, naopak je třeba adekvátně zahrnout jejich vzájemné vztahy, indukci, synergie a zpětné vazby a rovněž možné záminky vzniku krizových stavů.

7. Potřeby vojenské obrany státu chápou v širším smyslu, tj. včetně integrability do aliance nebo bezpečnostní struktury.

8. Termín „program“ používám ve významu centrálně, pro AČR jako celek koncipovaného, řízeného a realizovaného souboru aktivit k dosažení výrazného kvalitativního pokroku v dané rozvojové oblasti.

Analogicky jako termín „plánování“ nelze ani termín „cíl“ interpretovat izolovaně. Jako atribut žádoucího stavu je vždy vázán na určitý objekt, na kterém je definována soustava atributů. Zároveň má cíl vazbu na jeden nebo více subjektů, které jeho dosažení plánují, připravují a svou činností uskutečňují (viz obr. 2).



Obr. 2 Systémové chápání termínu „cíl“

V tomto smyslu je tedy nutné důsledně rozlišovat cíle:

- ▲ **použití a činnosti armády** (subjekt = armáda, objekt = vojenská obrana státu),
- ▲ **výstavby a přípravy armády** (subjekty = armáda, MO, další resorty, výrobní základna, objekt = armáda).

K problematice **cílově orientovaného řízení** bylo v nedávné minulosti mnoho řečeno a je škoda, že nebylo dopracováno a realizováno. Současné procesy vrcholového řízení se k tomuto přístupu zcela oprávněně vracejí, dochází však, podle mého názoru, k neadekvátnímu odmítání nutných mezikroků, vytvářejících okolí cílů, a to **potřeb a úkolů**. Postavení těchto termínů je již naznačeno v obr. 1. Potřeba je vstupem při stanovení cíle a představuje jeho objektivní společenskou užitečnost. Úkoly mají význam v případě, že cíle (na nižších rozlišovacích úrovních) jsou dosahovány vzájemně provázanou činností více subjektů, což je většina oblastí použití a činnosti i přípravy a výstavby armády. Pokud úkoly odrážejí racionálně stanovené dílčí činnosti vhodných subjektů, technologicky usnadňují a ekonomicky zprůhledňují celý proces, není nutno se používání termínu „úkol“ vyhýbat.

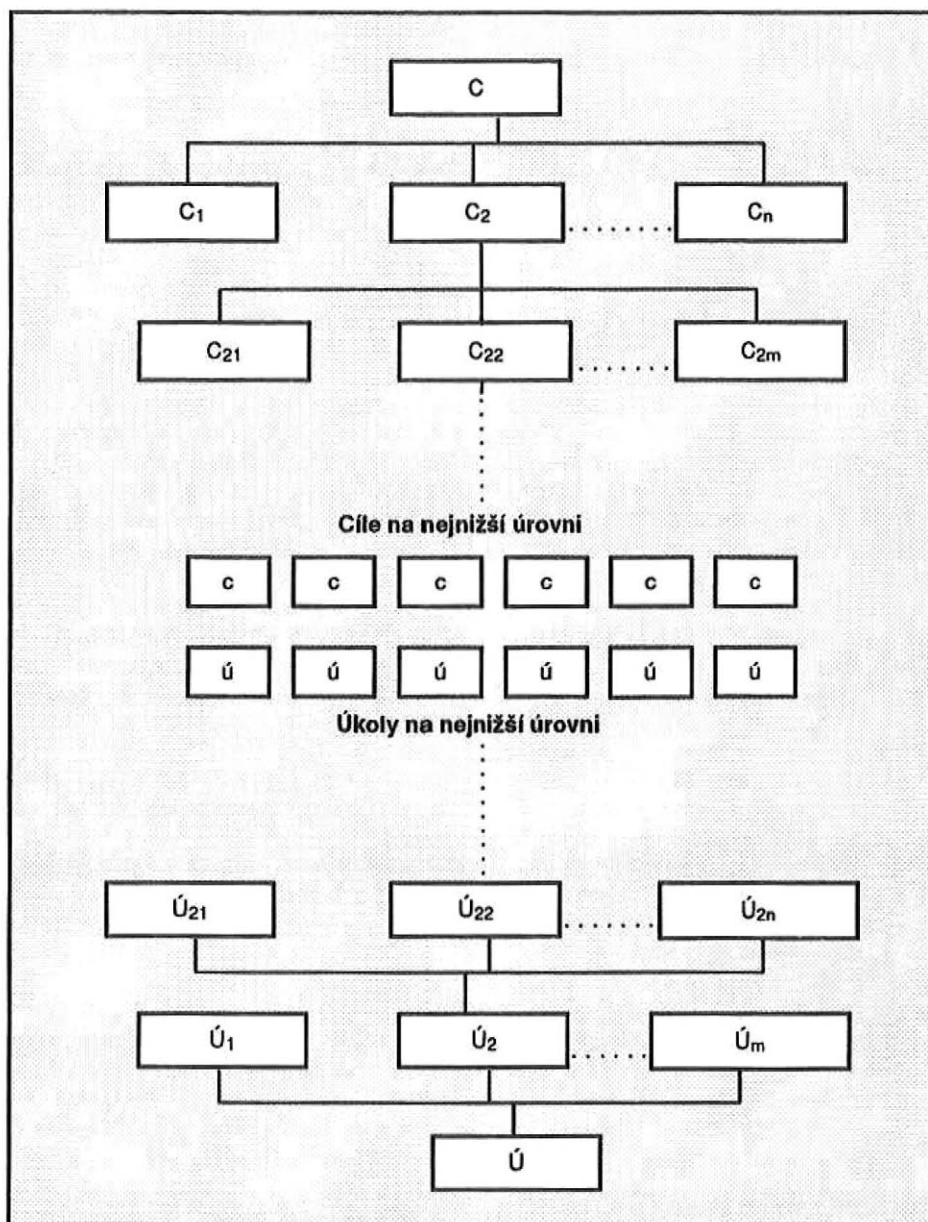
Tato úvaha má význam při **dekompozici cílů**. V případě dobré strukturalizace, tj. slabé provázanosti cílů a subjektů jejich plnění (např. při stanovení cílů pro logistiku), lze dekompozici provést standardní systémovou metodou, tj. nejprve vyčerpávajícím způsobem postupnou analýzou stanovit „CO?“ (cíle) a v druhém kroku „JAK?, KDO?, KDY?“ (úkoly). V opačném případě (např. pro součásti armády aktivně zapojené v bojových činnostech) je možno použít smíšený postup (potřeba - cíl - úkoly), který lépe vystihuje reálný charakter „špatné strukturovanosti“. Oba postupy jsou znázorněny na **obr. 3a, b** (P, C, Ú označuje potřeby, cíle a úkoly).

K tomuto problému několik poznámek:

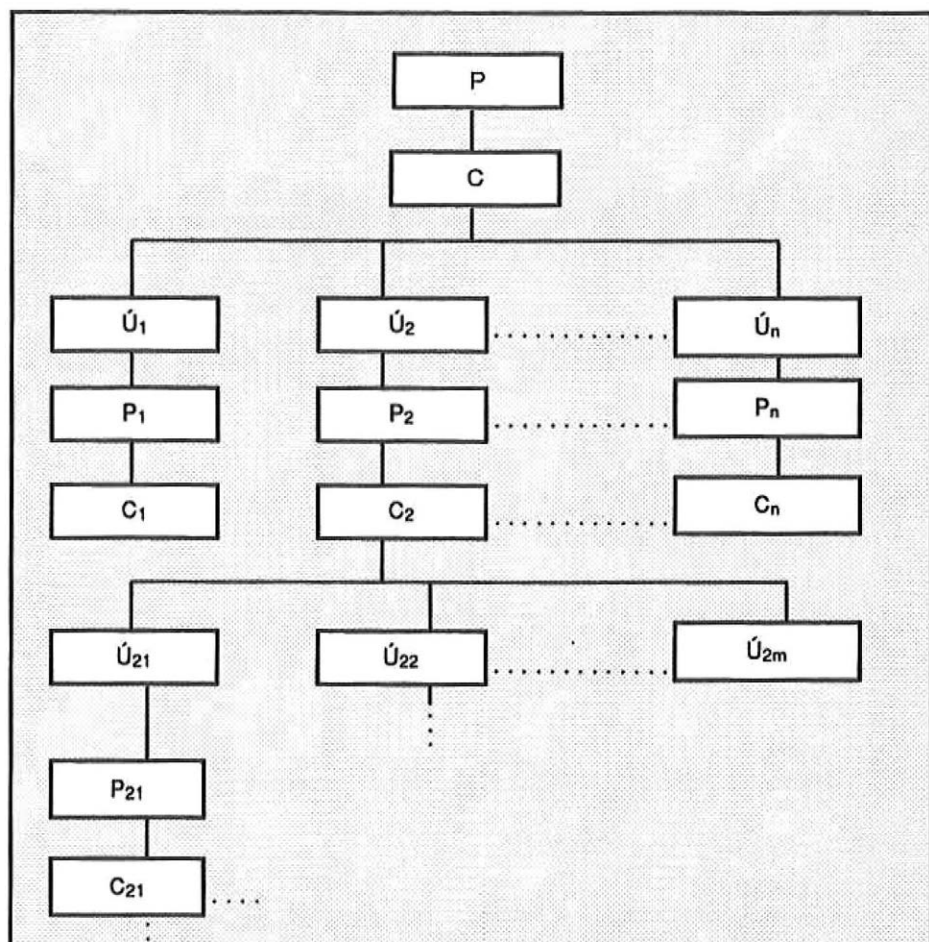
1. Dekompozice cílů má podstatný význam a je nezbytná pro formulaci kritérií jejich splnění (teprve od určité rozlišovací úrovně lze **formulovat kritéria konkrétně**, s možností korektní kvantifikace).
2. Reálný charakter strukturovanosti a vztahů je nutno respektovat a náležitě **formalizovat a algoritmizovat** i u potřeb, cílů a kritérií.
3. Neadekvátní zjednodušování v této oblasti strategického plánování může podstatně zkreslit výsledky aplikačních aktivit (stanovení programů, návrh rozdělení zdrojů, plánování na nižších úrovních).
4. Potřeby (a tedy i cíle) výstavby armády nelze přímo odvozovat od rizik, ohrožení a krizí, které má armáda eliminovat nebo redukovat, a dokonce ani ne pouze od potřeb (a cílů) činnosti a použití armády. Je **nutno uvažovat i daný stav armády** a jejích komponent (za určité situace je např. nutno preferovat výstavbu v dlouhodobě zanedbávané oblasti s nedominantním přímým uplatněním ve vojenských akcích při redukci nebo eliminaci rizik, ohrožení a krizí).

Je zajímavé, že i při aplikaci nového přístupu k ekonomickému řízení **přetrvává nehomogenní členění výdajů** na:

- osobní,
- provozní,
- investiční.



Obr. 3 a): Dekompozice cílů - oddělený postup



Obr. 3 b): Dekompozice cílů - smíšený postup

Systémově nekorektní je i členění obranných zdrojů na osobní, materiálně technické a finanční. Jak známo, **obranu státu nelze koupit a zaplatit**. Finance představují pouze prostředek pro udržení stávajících a získání nových lidských a věcných zdrojů se zajištěnými informacemi, energií a službami. Diskutabilní se rovněž jeví v podmínkách AČR, vedle organizační struktury, zavádění „programové struktury sil“. Nedávno vytvořená organizační struktura vychází z funkcí armády,

a navíc zapojení do aktivit různého typu lze snadno systémově ošetřit příslušnou (proměnlivou podle konkrétní situace) indikací u každého prvku. Na klasické rozpočtové otázky:

- komu?
- za jakým účelem?
- na co?
- kolik?

je třeba aplikovat struktury odpovědí homogenně a jednoznačně, s nemožností vykazovat v zásadě stejné výdaje různým způsobem (příkladem mohou být mzdy a platy v oblasti vědy, technického rozvoje a školství). Z uvedených čtyř otázek jsou odpovědi na první a poslední jednoduché (prvky organizační struktury - s příslušnou indikací a hodnotou, resp. finanční částky v tis. Kč).

Na otázku „na co?“ je systémově čistý seznam odpovědí:

- osoby,
- techniku a materiál,
- objekty,
- energii,
- informace,
- služby (nakupované v civilním sektoru),

a to ve **věcné a finanční dimenzi**.

Škálu odpovědí na otázku účelu považuji za nejvhodněji strukturovanou takto (na nejnižších rozlišovacích úrovních, tj. AČR, GŠ):

■ příprava AČR a její zajištění

* **provoz**

- zařízení,
- techniky.

* **výcvik vojsk a přípravu štábů**

* **zabezpečení:**

- zdravotnické,
- materiálně-technické (včetně PHM),
- proviantní,
- výstrojní,
- topo-geodetické,
- informační,
- komunikační - a další.

■ výstavba AČR

* **transformace** (TAČR),

- redukce,
- redislokace,
- reorganizace, restrukturalizace.

* **modernizace** (MAČR) - rozvojové centrálně koncipované a řízené programy:

- profesionalizace,
- informatizace,
- vyzbrojení,
- vzdělání - a další.

■ **vrcholové řízení** (top-management).

■ **zahraniční aktivity** (peace-keeping, peace-making,...).

Struktura výdajů je schematicky znázorněna na **obr. 4**.

Termín „program“ (a rovněž „komplexní program“, „díličí program“) považuji za vhodné používat v u nás tradičním smyslu a neoznačovat jím prvky speciálně vytvořené (např. „funkční“) struktury. Za samozřejmost pokládám důsledné oddělení vojenských a nevojenských výdajů resortu MO mimo AČR a odvodů do státního rozpočtu.

Metodologické problémy zavádění nového systému

Je jisté, že každý den uplatňování starého způsobu hospodaření vede ke ztrátám a jsem přesvědčen, že každý odpovědný, myslící a informovaný příslušník AČR na své úrovni chápe nutnost rychlé změny. Stojíme však, zejména na strategické úrovni, před úkolem nadmíru obtížným, jehož vyřešení musí být stejně tak rychlé jako kvalitní. Nelze přecházet od jedné formálnosti a neprůhlednosti k druhé, nelze budovat složité neživotaschopné monstrum, ale ani znásilňovat realitu, nerespektovat podstatné vlastnosti, vztahy i omezení a hledat příliš zjednodušená formální řešení. Zásadní význam má systémová a metodická připravenost nového způsobu strategického plánování výstavby armády, jeho sladění s ekonomickým a finančním plánováním, rozpočtováním a kontrolou.

Systémovou připravenost vidím v korektním popisu systému se všemi náležitostmi (prvky, vazby, okolí, vstupy, výstupy, funkce, řízení, cena). Zejména se to týká vymezení pravomocí a odpovědností ve vazbách mezi subjekty plánování a přípravy vstupních podkladů. Do této oblasti patří i projekt informačních vazeb a síťový graf návaznosti činností vlastního systému i procesu jeho zavedení. Zahrnuji sem i problém jednotné terminologie.

Metodická připravenost lidského faktoru je prvořadou podmínkou úspěšného zavedení každého nového procesu. Nelze ji ovšem redukovat na vydání formálního materiálu, s případným vydáváním obecnosti a „poskytnutí prostoru“ za ctnost z nouze. Nároky na metodickou přípravu pracovníků, participujících na realizaci procesu, podstatně klesnou při jeho transparentním, korektním, věcném a systémovým vyřešení a náležitém dokumentování. Optimální je situace s vnitřním osobním ztotožněním pracovníků se zaváděným procesem.

Kvalitě lidské složky všech řídicích procesů, a procesů top-managementu zejména, **neprospívá permanentní nestabilita a nejistota**, navíc nemotivované objektivními funkčními potřebami a pracovními výsledky. Nemám na mysli pouze

[illegible]

Struktura prvku matice:

	NA CO?						
	OSOBY	TECH. + MAT.	OBJEKTY	ENERGIE	INFORM.	SLUŽBY	CELKEM
VĚCNĚ							-
FINANČNĚ							

Obr. 4: Struktura výdajů

osobní rovinu, ale především rovinu organizační, zejména vytváření nových organizačních prvků (úřadů, center, středisek,...). **V oblasti strategického plánování a ekonomického řízení nelze improvizovat a věci řešit povrchně, rutinně, bez invence, kvalifikovaných odhadů a v určitých situacích i bez připuštění přiměřeného rizika.** Dopady rozhodnutí a zejména včas neindikovaných a „nezapouzdřených“ chyb jsou podstatné a dlouhodobé. Proto činnosti a vztahy jednotlivých subjektů musejí být, samozřejmě v dobrém smyslu, vyladěny. Celkové klima v tomto prostředí musí vytvářet podmínky pro tvůrčí práci a zároveň pro okamžitou indikaci a eliminaci neodbornosti, povrchnosti a preferování osobních zájmů jakožto vážných rizik pro efektivní plánování výstavby AČR. Opak, tj. permanentní nestabilita, vytváří podmínky pro stabilní mělkost a nízkou kvalitu práce.

Stejnou pozici má i **časová dimenze prací.** Metoda, či spíše strategie „horké jehly“ je trvale neúnosná, a to jak při zpracování, tak i projednání a připomínkování často těch nejdůležitějších materiálů, oblast SPPR nevyjímaje.

Jak jsem již naznačil, je nutno systémově popsat vztahy mezi komponentami plánovacího procesu (rizika a cíle). U tak složitého procesu, jako je vojenská obrana státu, resp. systému, jako je armáda, je nutno vytvořit soustavu atributů a z jejich žádoucího stavu vyvodit soustavu cílů, soupis cílů a po jejich ohodnocení seznam cílů. K zajištění potřebné vypovídací schopnosti a aplikační využitelnosti je třeba počítat řádově s 3 až 4 úrovněmi a několika stovkami cílů. Podobný rozsah bude mít seznam kritérií. Proto je nutno k realizaci nových přístupů plánování výstavby AČR **využít výpočetní techniku s potřebným programovým vybavením, informační (datovou) bázi a komunikační prostředí.** Je zajiště účelné, aby **technické a technologické vybavení bylo moderní, ale zároveň přiměřené** svému účelu a možnostem AČR. Prosazovaná preference prvků struktury AČR, přímo zúčastněných na eliminaci a redukci rizik, vede, doufám, že k oprávněné, domněnce, že sám Systém plánování, programování a rozpočtování bude ve svých vlastních nárocích subtilní a vysoce hospodárny.

V procesu tvorby nového systému plánování výstavby AČR nelze kopírovat postupy a metody armád nesrovnatelných s AČR. U armády nelze plně uplatnit ani přístupy řízení civilních neziskových organizací; u nich lze efekty činnosti měřit a funkci řídicího systému prakticky ověřit a vyladit. V případě obrany státu a armády tato možnost téměř odpadá, a navíc hraje značný význam podstatný nepoměr dynamiky vývoje vojensko-politické situace a tempa výstavby armády. Nezbývá než, na potřebné poznatkové a metodologické bázi, zapojit vlastní intelekt a využít týmovou práci s účelovou konfrontací názorů.

K cíli nevede ani povrchní improvizace, ani numerický perfekcionalismus. Plány, zejména na strategické úrovni, je nutno podložit **modelovými výpočty** a objektivizovat využitím **expertizních metod.** Modelové je však třeba **ověřit i fungování samotného plánovacího systému.** V tomto smyslu i v otázkách terminologie, systémové dekompozice objektů a procesů strategického plánování stále zůstává dlužna potřebám pohotového servisu a metodologické pomoci vrcholovému řízení AČR vědecká základna a vysoké školy.

* * *

V článku jsem z pochopitelných důvodů nemohl rozebrat celou problematiku plánování výstavby armády a jeho ekonomických aspektů. Dalšími zajímavými problémy jsou např. inverzní postupy při plánování a rozpočtování, analýza prahových hodnot nebo reprezentace zabezpečujících prvků na úrovni logistiky, resp. správní části MO. Jiné problémy nepochybně vyplynou v procesu aplikace nových přístupů a zavádění nového systému plánování. Není však nutno čekat až na tuto etapu. Řadu problémů zkvalitnění a zvýšení efektivity na úrovni výstavby a přípravy AČR, i na úrovni jejího plánování lze vyřešit s předstihem. **Průnik mezi strategickým plánováním výstavby AČR a plánovací fází SPPR je značný,** a proto lze využít v obou směrech náměty vzešlé nejen z nařízených aktivit, ale i z tvůrčí, konstruktivní diskuse. Ta, pochopitelně, nemůže suplovat odbornou práci profesionálních složek, může však vnést nové pohledy a upozornit na případné chyby. Diskuse k této problematice, pochopitelně časově omezená, je, podle mého názoru, v současné situaci, možná a účelná. Vždyť nejde o nic menšího, než o nalezení optimálního způsobu plánování a rozpočtování výstavby AČR!

* * *

Technický dovětek:

Postrádám účinnější, rychlou praktickou zpětnou vazbu mezi čtenáři a autory článků, a proto doporučuji uvádět u autorů kontaktní údaje. (K čemuž se redakce přiklání a bude respektovat požadavky autorů.) Odezvu na svůj článek uvítám na tel. č. 02/330/42683.