

Rízení obranných zdrojů

Zamyšlení nad srovnáním našeho a amerického SPPR

Systém plánování programování a rozpočtování (SPPR), který byl do oblasti managementu zdrojů u našeho rezortu zaveden před třemi roky, se v poslední době stává velmi diskutovaným tématem. Má to podle mne dva hlavní důvody. Za prvé jsou to současné závažné problémy v této oblasti, které vyvolávají otázky o správnosti aplikace nebo přímo racionálnosti jeho koncepce. Za druhé je to skutečnost, že v souvislosti s vytvořením nové organizační struktury vedení rezortu dochází ke změně odpovědnosti za řízení SPPR i podílu některých hlavních orgánů MO a GŠ na jeho realizaci.

* * *

Dovoluji si přispět k těmto diskuzím nejen kritickým hodnocením současného stavu, ale i naznačením možných východisek k případným koncepčním úpravám. Přitom se opírám především o poznatky získané k této problematice během postgraduálního studia v USA a půlročního působení ve společném týmu s odborníky MO USA, pracujícím v uplynulém roce na instalaci a osvojení počítačového programu pro analýzu a modelování obranných zdrojů, tzv. *Defense Resource Management Model (DRMM)*.

Vzhledem k rozsáhlosti problematiky se omezím pouze na aspekty koncepčního charakteru, ve kterých spatřuji výraznější rozdíly našeho modelu SPPR a amerického PPBS (*Planning, Programming and Budgeting System*), sloužícího pro tvůrce našeho systému jako zřejmý vzor. Přitom jsem si samozřejmě vědom toho, že odchylka od vzorového stavu ještě nemusí znamenat chybu. Do jaké míry toto platí ponechávám k posouzení.

■ Programová struktura

Stávající programová struktura je vlastně pouze jinak uspořádanou organizační strukturou MO, GŠ a AČR do hlavních programů, programů a programových prvků. Téměř každý útvar nebo orgán MO a GŠ je takto programovým prvkem, kterých je cca tisíc. V USA mají asi 1400 programových prvků, přestože jejich ozbrojené síly jsou asi 40krát početnější. To samo o sobě svědčí o jiném pojetí definice programových prvků.

Současné s takto vytvořenou programovou strukturou byli zřízeni takzvaní správci hlavních programů a programů. Ti však nemají řádně vymezené kompetence, pokud v rámci daného programu nemohou současně využít své pravomoci dané jejich funkčním postavením. Navíc, vzhledem k centralizovanému řízení finančního hospodaření a logistiky, většinou nemají ani dostatek informací a potřebný podpůrný aparát ke komplexnímu a odpovědnému plánování a rozdělování zdrojů.

Zásadní rozdíl proti americkému pojetí programové struktury spočívá v tom, že tato je definována fiktivně, v jiné dimenzi oproti organizační struktuře, a jednotlivé útvary se do ní přesně definovaným způsobem matematicky promítají. Programovou strukturu tvoří deset hlavních programů, které se skládají z programových prvků. Ty představují určitý

typ útvaru, chápaný jako základní stavební blok ozbrojených sil, který je současně základní kalkulační jednotkou při strategických výpočtech. Vedle tzv. silových hlavních programů a programových prvků typu mechanizovaná divize, eskadra F-15 nebo křídlo B-52 apod., existují podpůrné hlavní programy a programové prvky s obdobnou koncepcí definování. Programové prvky takto reprezentují určité množství útvarů daného typu, existujících v organizační struktuře ozbrojených sil, a mnohé z nich, zvláště podpůrné, existují jak u pozemních sil, tak u letectva nebo námořnictva. Žádní správci hlavních programů nejsou zřizováni, ale na úrovni MO a velení jednotlivých složek pracují tzv. manažeři programových prvků, jejichž náplní je především technický rozvoj daného prvku, vybavenost tabulkovým materiálem, zdokonalování metod velení a výcviku, zabezpečení, analýza nákladovosti apod. (Obdobné funkce plnili naši někdejší náčelníci druhů vojsk a služeb.)

Koncepce naší programové struktury tak neumožňuje plně využít programového pohledu daného jinou dimenzí vzhledem k organizační struktuře. Rovněž tak nelze využít výhody průřezového charakteru programových prvků jako typových útvarů, která především umožňuje jejich jednotný a kvalitnější rozvoj. Případná úprava samotné programové struktury by byla relativně snadnou softwarovou záležitostí. Úpravy její koncepce včetně zřízení managementu programových prvků je otázkou k důkladného posouzení. Nepochybně by však přinesly užitek.

■ Plánování

Hlavními produkty plánovací fáze SPPR jsou plán lidských zdrojů, finančních zdrojů, věcných zdrojů a pokyny k plánování, programování a rozpočtování. Hodnotím-li jejich reálnou současnou podobu, tak pouze plán lidských zdrojů lze považovat za skutečný výstup plánovacího procesu. Plán finančních zdrojů byl prozatím příliš obecným dokumentem a plán věcných zdrojů nebyl dosud vypracován vůbec. Pokyny mají charakter víceméně metodického návodu. Odhlédneme-li od hodnocení kvality obsahu těchto dokumentů, naskytne se rovněž otázka, jaká je jejich vzájemná provázanost a jakým jsou podkladem k rozpracování a konkretizaci v programovací fázi.

Kromě uvedených dokumentů je prvotní součástí plánovacího procesu hodnocení bezpečnostních rizik, cílů, podílu jednotlivých programů na jejich eliminaci a z toho vyplývajících požadavků na příslušné zdroje. Při praktické aplikaci se však ukázala teoretická nepropracovanost těchto aspektů a tudíž i diskutabilní využitelnost příslušných závěrů.

V americkém pojetí plní plánování tyto cíle:

- definování národní bezpečnostní a obranné strategie,
- stanovení velikosti, síly a charakteristik ozbrojených sil, schopných realizovat úkoly vyplývající z národní obranné strategie,
- stanovení základních pravidel pro využití obranných zdrojů při daných rozpočtových omezeních,
- pomoc ministru obrany ve formulaci národní obranné politiky a příprava podkladů pro rozhodování o alokaci zdrojů.

Produktem této fáze je:

- ▲ *Defense Program Projection* (programový výhled složení a velikosti ozbrojených sil na 18 roků),
- ▲ *Defense Planning Guidance* (plánovací směrnice), která popisuje základní mezinárodně politické tendence, stanovuje cíle obranné politiky, vojenskou strategii a určuje základní úkoly jednotlivým složkám ozbrojených sil, stanovuje priority a vymezuje příslušné zdroje - současně je tedy i jakýmsi zadáním úkolů a podmínek pro rozpracování ve fázi programovací,
- ▲ *Fiscal Guidance* (finanční směrnice) specifikující příslušná finanční omezení a zásady financování.

Orgánem odpovědným za koordinaci procesu a přípravu závěrečných dokumentů je náměstek MO pro obrannou politiku.

Ze vzájemného porovnání je zřejmý rozdíl jak v koncepci, tak ve výstupních dokumentech. Domnívám se proto, že by bylo účelné zvážit případnou úpravu náplně této fáze SPPR.

■ Programování

Tato fáze SPPR v praxi dosud v podstatě nebyla naplněna reálným obsahem a nebyly ani zpracovány příslušné výstupní dokumenty - programový plán. V tom vidím jednu z hlavních příčin problémů v následné fázi rozpočtování, kdy se dosud nikdy nepodařilo optimálně upravit požadavky vyplývající z kalkulačních listů s možnostmi limitovanými rozpočtem rezortu.

V americkém pojetí v této fázi jednotlivé složky ozbrojených sil zpracovávají *Program Objective Memorandum*, jehož jádrem je návrh či požadavek na finanční zdroje potřebné ke splnění cílů a úkolů formulovaných v plánovací směrnici. Tato memoranda jsou na MO analyzována a upravena do konečné podoby a sumarizována v centrálním dokumentu, který se nazývá *Future Years Defense Program* (programový plán na následné roky). Jeho podstatou je databáze, která v časovém rozpětí sedmi roků, počínaje předchozím, vyjadřuje plánované finanční zdroje po jednotlivých hlavních programech, organizačních celcích a rozpočtových oblastech. Odpovědným orgánem za koordinaci a vypracování výstupních dokumentů je sekce programové analýzy MO.

Pro provádění analýzy charakteristik a nákladovosti ozbrojených sil i modelování alternativních řešení jejich rozvoje nám byl v loňském roce se strany MO USA bezplatně poskytnut počítačový program, již zmiňovaný *Defense Resource Management Model (DRMM)*. Současně byli prostřednictvím expertů z MO USA vyškoleni vybraní pracovníci MO a GŠ. Někteří z nich, včetně mne, vytvořili jádro oddělení analýzy obranných zdrojů MO. Tento program byl podrobně popsán mjr. Ing. Rudolfem Rakem v 4. čísle loňského vydání Vojenských rozhledů. Je nejen jedinečným a vysoce efektivním prostředkem pro podporu celého SPPR, ale jeho užití by bylo do jisté míry i zárukou kompatibility metodiky našeho systému managementu obranných zdrojů se systémy používanými v NATO. Proto je těžko pochopitelnou skutečností, že až téměř po roce od jeho instalace bylo rozhodnuto o jeho přípravě k praktickému využití pro analýzy a modelování struktury a vývoje rezortu i příslušných nákladů. DRMM byl vytvořen jako podporný prostředek zejména pro

programovací fázi a doufám, že bude co nejdříve k tomuto účelu ve prospěch rezortu plně využit.

■ Rozpočtování

Dosavadní způsob rozpočtování je založen na centrálním zpracování kalkulačních listů, jejichž obsah, forma i příslušný podpůrný software se každoročně dosti výrazně upravovaly. Dosud se však nepodařilo uspokojivě vyřešit jejich dodatečná úprava z centra dolů tak, aby celkový součet požadavků odpovídal disponibilním rozpočtovým prostředkům. Dalším nedeřešeným problémem je jejich využitelnost jako podkladu k provedení rozpisu rozpočtu, tedy rozdělení finančních prostředků do příslušných nákladových středisek realizujících centrální nebo decentrální platby, tedy podle částek kalkulovaných na kalkulačních listech.

V USA fáze rozpočtování představuje centrální zpracování návrhu rozpočtu na obranu, který přednáší prezident v Kongresu. Odpovědnost za koordinaci a jeho vypracování má náčelník finanční služby MO (*comptroller*).

Veškeré dokumenty a databáze se na MO zpracovávají z hlediska programové i organizační struktury a všechny fáze amerického PPBS se odehrávají na úrovni MO, výboru náčelníků štábů (*Joint Chiefs of Staff*) a velitelství složek. Po schválení rozpočtu nastává období přidělování finančních zdrojů k realizaci, které v USA nazývají „*Execution*“ a někdy se proto ke zkratce PPBS přidává „E“ na PPBES.

Dále už se tedy o PPBS nehovoří a zásadou je, že přidělování finančních zdrojů probíhá cestou jednotlivých velitelských stupňů, tedy po linii organizační, nikoli programové. Každý velitel má svůj podpůrný finanční i účetnický aparát, aby tak mohl co nejefektivněji využít přidělených finančních zdrojů, jejichž čerpání může do značné míry v rámci přiděleného limitu vnitřně přerozdělovat. V podstatě kromě tabulkového materiálu a munice si všechny ostatní výdaje financuje sám, a to včetně investičních výdajů. Jejich výše jsou odstupňovány podle organizační úrovně jako tzv. akviziční kategorie.

Přestože odpovědnost za koordinaci a vypracování závěrů a výstupních dokumentů je dána v jednotlivých fázích PPBS konkrétním funkcionářům MO, je samozřejmou a nezbytnou podmínkou velmi úzká a přesně definovaná součinnost při jejich tvorbě. To platí v plné míře o přípravě rozpočtu, který je výsledkem komplexního optimalizačního procesu a rozsáhlých analýz a pracovních jednání všech zainteresovaných orgánů. Bylo by naivní nepřipustit, že i v tomto systému existují určité lobbystické tlaky. Při velmi transparentním hospodaření nejsou však tyto tendence závažnějším problémem.

Rozpočet tedy musí být obecně takový, aby při dané velikosti a struktuře ozbrojených sil optimální mírou přispěl ke splnění jejich úkolů, tedy zajistil jejich plnohodnotný výcvik, všestranné zabezpečení i rozvoj. Míra krytí jednotlivých druhů potřeb je závislá na přesně definovaných a schválených prioritách, přičemž jednou z nejvyšších je tzv. „*Quality of Life*“, úroveň sociálního zabezpečení personálu, do které jsou zahrnováni i rodinní příslušníci.

Obecným principem SPBR je tedy optimální alokace lidských, materiálních a finančních zdrojů ke splnění stanovených cílů. Limitujícími jsou především zdroje finanční. Z tohoto hlediska se u nás projevila výrazná disproporce, kterou je nutné co nejrychleji vyřešit. K tomu, podle mého názoru, může vést cesta pouze přes využívání moderních metod

řízení, matematického modelování a dalších prostředků. V souvislosti s tím považuji za nezbytné provést co nejdříve důkladnou revizi stávající podoby SPPR, založenou na jeho komplexní analýze.

■ Hospodaření

Sebelepší plánovací, programovací a rozpočtovací systém nemůže zaručit efektivní využití zdrojů v praxi. Hospodaření v našem rezortu, a to nejen s finančními zdroji, je v poslední době podrobováno stále větší kritice. Myslím, že systém hospodaření vyžaduje důkladnou analýzu a řadu korekčních, a zřejmě i koncepčních opatření. Za nezbytnou podmínkou zvýšení efektivnosti hospodaření považuji systémové, tedy všeobecné zavedení moderních analytických metod hodnocení efektivnosti výdajů z hlediska dosaženého užítu (*Cost Benefit Analysis*). Především je však třeba se zamyslet nad výrazným zvýšením osobní zainteresovanosti těch funkcionářů, kteří efektivnost využití zdrojů mohou přirozeně nejvíce ovlivnit, tedy zejména velitelů. To však je v podmínkách vysoce centralizovaného, víceméně administrativního způsobu finančního a materiálního hospodaření obtížné. Zde by se skutečně muselo jít cestou koncepční, systémové změny.

V ozbrojených silách USA je velitel do značné míry samostatně hospodařícím subjektem, který má vysokou míru pravomocí v rozhodování. Ta je odpovídajícím způsobem spojena s odpovědností za dosažené výsledky ve výcviku a všestranném zabezpečení útvaru včetně řešení sociálních otázek. Může ve finančním hospodaření v široké míře uplatnit pravidla tržního mechanismu, což samo o sobě přispívá k dosahování maximální hospodárnosti.

Domnívám se, že tvůrčí aplikace této koncepce v našich podmínkách by nepochybně přispěla nejen ke zvýšení hospodárnosti, ale i ke zkvalitnění výcviku a zvýšení autority velitelů. Současně by vedla k vyššímu ekonomickému přínosu v regionech i zvýšení prestiže armády v očích veřejnosti.



V příspěvku jsem se pokusil stručně vyjádřit svůj pohled na současný stav v oblasti managementu zdrojů u našeho rezortu a na základě porovnání s americkým modelem iniciovat zamyšlení se nad možnými koncepčními úpravami. Přestože jsou mezi Armádou ČR a ozbrojenými silami USA v mnoha směrech značné rozdíly, neznamená to, že nelze převzít obecné principy, metody i řadu konkrétních systémových řešení. Veškerá rozhodnutí by však měla být založena na důkladné a komplexní analýze, která by měla být provedena co nejdříve. Za nejefektivnější metodu pro případné koncepční nebo systémové řešení tedy považuji využití vhodného zahraničního modelu, v tomto případě amerického systému PPBS, ke kterému máme nejvíce informací, materiálů i trvalou konzultační pomoc. Obecně to znamená, neztrácet čas vymýšlením vymyšleného, případně i peníze, např. za drahý vývoj unikátního softwaru. Uplatnění této zásady by nepochybně přispělo k efektivní realizaci požadavků na dosažení kompatibility s NATO i v ostatních oblastech rezortu.