

Transformační proces AČR a obranné zdroje

Pro AČR je nyní charakteristický rozsáhlý transformační proces. Projekt tohoto procesu je globální. Zasahuje celou dosavadní strukturu AČR, naprosto mění (resp. by měl měnit) naše dosavadní způsoby uvažování a kulturu myšlení. Soudobé a následně očekávané změny jsou svojí strukturální hloubkou natolik pronikavé, že lze aforisticky říci, že jisté je v soudobých setrvalostních funkcionálních a jiných vazbách AČR pouze to, že nic není jisté.

* * *

Jednou z oblastí, kde probíhá proces transformace AČR, je rozdělování zdrojů - alokace zdrojů. V ní se požadavek transformace projevuje ve formě přechodu na nový systém řízení zdrojů, který byl projednán a schválen na 4. kolegiu ministra obrany ČR dne 26. 7. 1993. Zaváděný systém je v rezortu obrany znám pod názvem systém plánování, programování a rozpočtování (SPPR). Řeší problém alokace lidských, věcných a finančních zdrojů vyčleněných společnostmi pro potřeby obrany.

Vzhledem k ostatním oblastem transformace AČR má tato oblast vysokou prioritu. Proč? Z jakého důvodu?

Základní důvody vysoké priority transformace procesu alokace obranných zdrojů jsou následující:

1. zdroje jsou vzácné, a tedy omezené (limitované),
2. zdroje potřebné pro činnost a výstavbu AČR jsou veřejné,
3. transformace procesu rozdělování zdrojů vyvolává sekundárně i přeměnu jiných oblastí.

Již z těchto základních naznačených důvodů je zřejmé, že vysoká priorita alokace zdrojů není v procesu transformace naší armády nahodilá.

Armáda ČR, jak známo, je součástí tzv. veřejného sektoru. Proto jsou pro její činnost přidělovány veřejné zdroje. Protože jsou tyto zdroje veřejné, má z tohoto důvodu veřejnost právo vědět, zda organizace (tedy v tomto případě armáda), která tyto zdroje spotřebovává, je důvěryhodná - a zda spotřebovává přidělené zdroje efektivně.

Chceme-li v podmínkách transformace Armády ČR naplnit podmínku důvěryhodnosti, znamená to především umožnit veřejnosti kontrolu, zda vykonávaná činnost je v souladu se zájmem veřejnosti. To může veřejnost zjistit za podmínky průhlednosti (transparentnosti) činností, které armáda produkuje.

Efektivní spotřeba přidělených zdrojů vyžaduje pak vypracovat a nabídnout veřejnosti kritéria, podle kterých je možné efektivnost exaktně stanovit.

V armádách zemí vyspělých demokracií jsou požadavky důvěryhodnosti a efektivnosti armády týkající se oblasti využívání zdrojů zakomponovány systémově do vrcholového managementu - do podoby systémů řízení zdrojů. Přestože se tyto systémy svojí modifikací liší, mají společné to, že svojí podstatou umožňují dosáhnout co nejlépe možné kombinace disponibilních zdrojů a jejich alokaci ve vztahu k cílům armády. Tyto systémy jsou ponejvíce známy pod názvem PPBS (zkratka PPBS - Planning, Programming and Budgeting System) - čili systém plánování, programování a rozpočtování (SPPR).

Proto také bylo rozhodnuto již v Koncepci výstavby AČR do r. 1996 zavést tento systém do podmínek rezortu MO.

Zavádění SPPR je (a bude) náročným procesem. Náročný na způsob řízení a náročný i administrativně. K jeho zavádění je utvářena důkladná počítačová podpora v rámci zavádění informačního systému k podpoře finančních činností v rezortu.

Realizace procesu SPPR nastoluje celou řadu problémů a otázek. Z tohoto hlediska jde o unikátní problém. Pečlivě se vyhodnocují všechny nám dostupné obdobné systémy armád zemí, kde je tento systém v různých modifikacích zaveden. Zároveň se nám jeví, že není nezbytné procházet celou složitou cestu, jež si zavádění SPPR kleslo v zemích, které byly jeho průkopníky. My jsme, resp. můžeme být ušetřeni s tím spjatého hledání a experimentování. Proto také máme i jedinečnou šanci, jak s respektováním specifiky našich podmínek hledat a nalézt zkratku, jak efektivně provést transformaci AČR i v oblasti alokace zdrojů.

K tomu samozřejmě potřebujeme najít i odpovídající strategii transformace. I zde je možné se nechat inspirovat tím, co je již ve světě vymyšleno, ověřeno a známo v odborné literatuře pod názvy transformační řízení, řízení za turbulence, situační řízení, muddle through atd.

Soudobá manažerská teorie popisuje tři základní změny a na nich založené strategie řízení - změnu přírůstkovou (inkrementální), transiitní a transformační. Tyto tři druhy změn zároveň představují také tři roviny (ale i formy) odpoutávání se od minulosti.

① **Inkrementální změna** je taková, kdy se postupuje pomalými přírůstky (inkrementy) k transformačnímu cíli.

Je to jedna z možných variant, pro níž mluví empirická zkušenost „spěchej pomalu.“ Základní nevýhodou této strategie ale je samotná inkrementovaná (malými přírůstky dosahovaná) změna. Proto ji také manažerská teorie označuje pojmem „vývojová změna“.

② **Transiitní změna** je takovou strategií, kdy změna svým rozsahem přesahuje pouhý přírůstkový vývoj. Je změnou, pro níž je používán přívlastek „revoluční.“ Podstata transiitní strategie je v tom, kdy místo předchozích (starých) pravidel a postupů nastupují pravidla nová. Osvědčuje se tam, kde např. dochází k podstatné reorganizaci organizace z důvodu její početní redukce, podstatného zvýšení požadavků na výkon apod.

Zásadní odlišnost transiční změny od inkrementální je v tom, že při ní dochází ke kvalitativnímu skoku na vyšší úroveň.

③ Třetí možností je **strategie transformační změny**. Je to permanentní transiční změna - tedy změna změny. Při ní se v procesu řízení uvažuje o neustálém tvůrčím procesu „předělávání“, resp. aktualizování.

Transformační změna je z uvedených alternativ pokládána za nejvhodnější tam, kde je akutní potřeba „něco rychle dohánět“, odpoutávat se od setrvalosti.

Uvedené změny jsou možnostmi a variantami i v našem rozhodování, kterou změnou se v procesu transformace vydat. Je samozřejmě věcí vrcholového managementu, která strategie transformace bude upřednostňována.

Skutečností zůstává, že přeměnu naší armády obecně, a v oblasti řízení zdrojů zvláště, bychom měli chápat jako příležitost zachytit transformací současné světové trendy a následně se na nich partnersky plnohodnotně podílet.

V oblasti řízení zdrojů to znamená mj. přijmout mnohem větší volnost (a tím i zodpovědnost) v rozhodování, neuvažovat toliko v deterministických kategoriích, ale připouštět i jiné alternativy. Neudivuje proto, že soudobé, ve světě zavedené systémy řízení zdrojů, opustily v oblasti manažerského rozhodování přísně direktivní způsob řízení. Jsou založeny na takové manažerské kultuře, která předpokládá tvořivé a samostatné postupování a rozhodování řídících subjektů a vede v procesu hledání variant řešení k uvolňování tvrdých, rigorózních rozhodnutí na straně jedné, a naopak, posiluje alternativní způsoby řešení problémů.

K tomu je nutno podotknout, že nejen v Armádě ČR, ale i v jejím okolí dochází vlivem turbulence a nejistot ke změnám struktur i ke změnám v praktickém konání. Řízení v takových neurčitých podmínkách klade vysoké nároky na schopnosti managementu - a to zejména v oblasti požadavků na modernizaci operací, systémovou transformaci, urychlení procesů a změn.

I samotný zaváděný SPPr v sobě samém přináší náměty na diskusi o mnohých otázkách:

- Pracovat metodou indukce nebo dedukce?
- Utvářet již nyní pevné organizační struktury v systému řízení zdrojů nebo především produkovat jeho systémově transformační činnosti?
- Opírat postupy o měření nebo zvažování?
- Používat exaktní výpočty a procedury nebo intuici a fantazii?
- Postupovat striktně normotvorně nebo spíše dávat akcent na tvořivost a volnější pravidla činnosti?

V neposlední řadě je potřebné souběžně řešit otázky:

- Jak motivovat lidi?

- Jak stanovovat cíle a delegovat práva i odpovědnosti?

V této souvislosti zbývá snad podotknout, že transformaci nelze vyřešit pouhou reorganizací, novým organizačním řádem, pouze jasným definováním nových práv a povinností (nových působností), přesnými pokyny a směrnicemi. **Samotná reorganizace a pouhá změna působností nestačí.** Musí být systémovou přeměnou zakotvenou na moderních manažerských způsobech řízení, na vytváření nové kultury manažerského myšlení. Vidíme v tom cestu, jak naplnit jednu z idejí transformačního řízení - komprimaci času.

Čas nabývá v soudobé době zvláštního významu. Nestačí pouze „šetřit časem“ nebo být „jen“ usilovnějším. Za důležitou ideu při transformačních procesech lze považovat souběžné překonávání předchozího postupného způsobu práce způsobem novým.

Z tohoto hlediska se tedy jeví, že při zavádění nového systému řízení zdrojů je oprávněné se přednostně orientovat na produkování nových činností, jichž, jak ukazují dosavadní počáteční zkušenosti ze zavádění SPPR, se **iniciativně, samostatně a participativně** zmocňují ty složky na vrcholové úrovni managementu rezortu obrany, které jsou nejvíce přizpůsobivé měnícím se podmínkám. Zdá se tudíž, že jít cestou požadavku „nejdříve postavme nové pevné organizační struktury na úrovni vrcholového managementu rezortu a přisudme jim určité činnosti nově se tvořícího systému“, není nejvhodnějším řešením. V turbulentních, dynamicky se proměňujících podmínkách řízení je vhodné postupovat tak, že „pevné“ organizační struktury jsou výsledkem syntézy a adice nově produkováných činností.

Činnosti SPPR jsou produkovány v cyklicky se opakujících procesech, které jsou obsahem fáze plánování, programování a rozpočtování.

Samotný tento systém je zahájen fází plánování. Z rizik jsou definovány národní a bezpečnostní zájmy ČR, stanovena její bezpečnostní politika, strategie obrany státu, vojenská strategie a cíle AČR. Protože dosud není k dispozici oficiální nadrezortní dokument Strategie obrany ČR, ani není ještě vydána Vojenská strategie ČR, bylo rozhodnuto, že bezpečnostní rizika naší republiky a z nich odvozené cíle Armády ČR budou stanoveny na základě Koncepce výstavby AČR do roku 1996.

Aby byly splněny cíle armády, je nutno najít (definovat) cesty a prostředky, jak cíle realizovat. Těmito cestami a prostředky jsou programy. Programy jsou obsaženy v programové struktuře. Programová struktura má funkční charakter. Učleňuje, seřazuje hlavní programy, programy a programové elementy účelně - ve vztahu k určitému cíli armády.

Do programové struktury je zařazena každá jednotka, resp. útvar rezortu MO. Za základní plánovací a programovací jednotku (programový prvek) lze považovat prapor (v brigádním stupni organizace), úřad, odbor, ústav, vojenskou školu atd.

Programové prvky jsou v programové struktuře agregovány (resp. začleněny) do programů a hlavních programů. Kritériem tohoto začleňování je společný účel a cíl činnosti určitých programových prvků - např. eliminace rizika pozemního útoku. Výsledkem je Programový plán.

Programový plán je závěrečným dokumentem programovací fáze. Projednává jej Rada pro plánování a řízení zdrojů resortu MO (dále jen Rada), která je stálým poradním orgánem ministra obrany ČR v oblasti řízení zdrojů. Radě předsedá náměstek ministra obrany, který je i pověřen ministrem obrany ČR zavést SPPr do podmínek resortu MO.

Každý programový prvek plní v rámci programové struktury určitý cíl. Tyto cíle jsou souhrnně vyjádřeny v dokumentu Plán zdrojů - v části seznam cílů. Rovněž dokument Plán zdrojů (obsahujících lidské, věcné a finanční zdroje) projednává Rada jako základní plánovací dokument, který vydává ministr obrany ČR.

K tomu, aby byly cíle splněny, jsou organickým nositelem cíle (programovým prvkem) formulovány prostředky a cesty k jejich naplnění. Je navrhováno, aby formulace těchto cest a prostředků patřila do kompetence každého nositele cíle (praporu, odboru, úřadu, školy, zařízení). Z tohoto hlediska by pak každý nositel cíle měl právo požadovat takové prostředky a zdroje (věcné, lidské, finanční), které považuje za optimální vzhledem k plnění cíle a k dostupnosti zdrojů. Jím zpracované alternativní návrhy (např. na bázi náklady - užitek) se pak mohou stát předmětem jednání Rady, která k nim zaujme doporučující (nedoporučující) stanovisko. V souladu s Plánem zdrojů bere přitom na zřetel omezené (vzácné) zdroje a posuzuje naléhavost plnění daného cíle z hlediska jeho priority v systému všech cílů AČR.

V procesu programovací fáze je navrhováno, aby každý programový prvek měl určeného správce programového prvku. Vztah správce a programového prvku může být 1:n, tzn., že jeden správce může být přiřazen více programovým prvkům. Správce programového prvku je vybírán tak, aby byl schopen na požádání zdůvodnit veškeré údaje a souvislosti týkající se programového prvku.

Správce programového prvku zodpovídá za přesnost, včasnost, věcnou správnost a aktualizaci údajů uvedených v Kalkulačním listě programových prvků. Tento Kalkulační list je dokumentem fáze programování. Vyplňuje jej každý programový prvek. K tomu má k dispozici finanční standardy. Finančními standardy se rozumí závazné plánovací finanční normy na dané rozpočtové období, na jejichž základě se plánují výdaje a náklady.

Obsah Kalkulačního listu programového prvku je učeněn tak, aby umožnil tvorbu sestav vyjadřujících stupeň plnění stanovených cílů (stupeň eliminace rizik) a sestavy návrhu rozpočtu (s různým stupněm agregace) ve členění dle:

- ▲ rozpočtových položek,
- ▲ programové struktury,
- ▲ organizační struktury.

Na základě kalkulačních listů všech programových prvků je možné sestavit návrh Programového plánu a za počítačové podpory vytvořit jednotlivé sestavy návrhu rozpočtu.

Sestavy návrhu rozpočtu jsou informací, která umožní prokázat, zda bylo dosaženo co nejlépe možné kombinace zdrojů alokovaných ve prospěch činnosti

a výstavby AČR v rámci rozpočtových možností. Zároveň obsahují odpověď na otázky:

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

Návrh Programového plánu a rozpočtu projednává Rada a doporučuje jej ke schválení ministři obrany ČR.

* * *

To je tedy stručně nastíněný soudobý postup zavádění SPPR. V současné době jsou vydávány, resp. připraveny k vydání všechny základní dokumenty jednotlivých fází zaváděného systému řízení zdrojů. Strategickým cílem je, aby v r. 1996 byl sestavován rozpočet vojenské kapitoly MO již podle nové struktury. V tomto roce bude návrh rozpočtu sestavován ve dvojí podobě - dosavadní a zároveň i nově navrhované.