

Podplukovník doc. PhDr. František Ochraná, DrSc.

Některé zkušenosti se zaváděním systému plánování, programování a rozpočtování

Dne 26. 7. 1993 bylo na 4. kolegiu ministra obrany rozhodnuto o zavádění systému plánování, programování a rozpočtování (SPPR) do podmínek rezortu obrany. K tomu vzniklo v prosinci téhož roku tehdy tříčlenné pracoviště (Středisko pro zavádění a řízení SPPR), které bylo pověřeno metodickou činností pro zavádění tohoto systému.

Ze zavádění SPPR existuje na všech managerských úrovních řada osobních zkušeností a poznatků. Některým z nich je věnována tato stať.

SPPR ve vrcholovém managementu rezortu obrany

SPPR je prostředkem vrcholového managementu rezortu obrany. Bylo by proto zásadně nesprávné spojovat SPPR pouze s nástroji ekonomického řízení směřujícího k objektivizaci návrhu vojenského rozpočtu. SPPR není zdaleka jen záležitostí ekonomických managerů, nýbrž se týká i celého rezortu MO a celé AČR. Např. SPPR ve vztahu ke strategickému plánování obrany přispívá k vytváření předpokladů pro přizpůsobování AČR měnícím se podmínkám, k vymezení rámce a stanovení norem chování prvků organizační struktury AČR. Je základem ke změnám procedur a technologických postupů pro procesy rozhodování vrcholového managementu. Tím SPPR zároveň vytváří relativně stabilní prostředí pro dlouhodobou orientaci obranného průmyslu, rozvoje vědy a technologií pro potřeby obrany.

Zároveň je SPPR základním nástrojem k podpoře významné funkce ministerstva obrany jako orgánu státní administrativy stojícího mezi vládou, Parlamentem ČR a AČR. Plní roli obhajoby vojenské politiky a transparentního rozpočtu vojenské kapitoly před orgány státní legislativy. Současně přispívá k vyvažování potřeb a zdrojů, které jsou pro realizaci vojenské politiky k dispozici.

Etymologická poznámka k pojmu SPPR

V počátečním období zavádění SPPR se objevila otázka, jak adekvátně nazývat SPPR. V současné době se v podstatě ujala zkratka SPPR, což je vlastně doslovný překlad PPBS (Planning, Programming and Budgeting System). Tento systém, jak známo, je systémem řízení zdrojů, který je v zahraničí s úspěchem

používán v různých vládních (neziskových) organizacích - včetně armád. V zahraničních pramenech anglosaské provenience se také místo zkratky PPBS setkáme např. s termíny **management zdrojů, systém řízení zdrojů** apod.

SPPR jako plánovací cyklický systém

SPPR je cyklickým plánovacím systémem. Na všech úrovních managementu zdrojů se v průběhu dosavadního období zavádění bylo možné setkat s jistými nejasnostmi, které se týkaly právě pojetí SPPR jako cyklického plánovacího systému.

Nutno opět zdůraznit, že všechny fáze SPPR (tedy fáze plánování, programování a rozpočtování) jsou plánováním! Jinak řečeno, plánováním není pouze fáze plánování. Jednotlivé fáze se ale jako plánovací činnosti podstatně liší z časového, funkčního a obsahového hlediska.

Z časového hlediska je:

- fáze plánování plánováním dlouhodobým (v našem systému se uvažuje s časovým horizontem 10 let),
- fáze programování střednědobým plánováním (s časovým horizontem 5 let),
- fáze rozpočtování (je krátkodobým ročním plánováním).

Podstatná odlišnost všech tří fází je v jejich funkci a obsahu. Základní funkcí fáze plánování je identifikace bezpečnostních rizik ČR, definování obranných cílů AČR a plánování obranných zdrojů.

Obsahově má plánovací fáze strategický charakter. Jsou v ní totiž definovány určující determinanty dlouhodobých obranných cílů a vymezeny základní zdroje pro jejich dosažení. Účelem fáze plánování ale není přesně určit, jak rezort obrany dosáhne obranných cílů, protože to je spíše obsahem fáze programování (a samozřejmě také především dalších řídicích systémů - jako např. systému operačního plánování).

Fáze plánování (dlouhodobého) svým obsahem vytváří rámec pro uvažování managementu zdrojů o potřebách obrany země a zdrojích (možnostech) k jejich naplnění. Výstupem fáze plánování je *Plán zdrojů*.

Funkcí fáze programování (střednědobého plánování) je definovat takové postupy (cesty) při využívání disponibilních zdrojů, aby byly plněny cíle a eliminována bezpečnostní rizika v pořadí exaktně stanovených priorit. Výstupem fáze programování je *Programový plán*.

Funkcí fáze rozpočtování (krátkodobého plánování) je optimální alokace finančních zdrojů v rámci fiskálního roku. Výstupem fáze rozpočtování je *Návrh rozpočtu*.

Všechny uvedené výstupní dokumenty jsou zásadně projednávány v Radě pro plánování a řízení zdrojů.

Celý proces SPPR jako plánovacích fází názorně zobrazuje schéma SPPR jako klouzavé plánování.

SPPR je klouzavým způsobem plánování. Není tedy skokovým (pevně etapově fixovaným způsobem) plánování, které bylo dosud v rezortu používáno. Ze schématu je zřejmé, že fáze plánování má stále dlouhodobý časový horizont (10 let),

fáze programování střednědobý časový horizont (5 let) a rozpočtování je jedno-ročním plánováním. Názorně řečeno, je to asi tak, jako bychom se plavili lodí po oceánu. Před námi zůstává stále stejně vzdálený obzor, přestože se pohybujeme v čase.

SPPR JAKO KLOUZAVÉ PLÁNOVÁNÍ

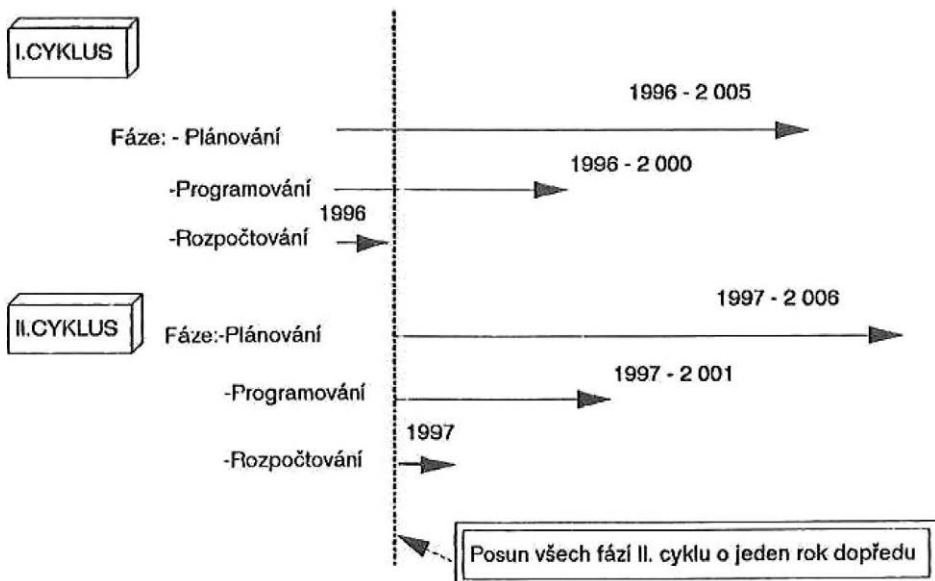


Schéma 1

I. NÁMĚTY PRO FÁZI PLÁNOVÁNÍ

Ve fázi plánování vycházíme z toho, že fáze plánování je startovací fází SPPR. Jí je zahajován každý nový cyklus SPPR. V tomto smyslu je proto fáze plánování východiskem jakýchkoliv manažerských úvah při práci se zdroji. V tomto smyslu lze tedy hovořit o prioritě fáze plánování před ostatními manažerskými činnostmi týkajícími se systému řízení zdrojů.

Stěžejní činností ve fázi plánování je adekvátní definování bezpečnostních rizik a obranných cílů. Cíle plní v SPPR integrující a operacionalistickou funkci. Jestliže má tento systém fungovat, musí všechny řídicí subjekty na úrovni vrcholového, středního a nižšího stupně managementu vědět, co je cílem činnosti a kam má být směřována. Obranné cíle jsou totiž předjímané, očekávané stavy AČR zaměřené na eliminaci rizik, resp. potřebně očekávaná reakce na tato rizika.

Základním smyslem plánovací fáze je proto definování rizik a obranných cílů.

■ Obranné cíle

V Metodických pokynech pro plánování zdrojů v rezortu MO na léta 1995 až 2000 je pojem „cíl AČR“ definován jako „dosažení předpokládaného stavu AČR (zvláště její činnosti), který je zaměřen na vyloučení bezpečnostních rizik“.

Jednotlivým cílem AČR se pak rozumí záměrně očekávaný stav AČR, který je definován na základě existujícího rizika.

Pod pojmem priorita cíle se rozumí postavení jednotlivého cíle AČR v seznamu cílů na základě stanovení jeho vlivu na vyloučení bezpečnostního rizika (rizik).

Je možné konstatovat, že tato definice je dostačující i pro další práci s cíli.

Základní problém, který před námi stojí z hlediska budoucí práce s cíli, je jejich verifikovatelnost a hierarchizace. S hierarchizací cílů existuje v rezortu již určitá zkušenost v souvislosti se zaváděním metody řízení pomocí cílů (MBO). Proto lze využít získané zkušenosti pro práci s cíli i v rámci SPPR. Zkvalitnění práce s cíli může napomoci i rozpracování metodiky tvorby cílů.

■ Jak vytvářet cíle?

Definované cíle by měly splňovat některé základní požadavky, které lze označit za atributy vytváření cílů. K nim lze řadit adekvátnost cílů a jejich verifikovatelnost.

Adekvátností cílů se rozumí jejich přiměřené stanovení, které odpovídá definovaným rizikům, potřebám obrany, ale zároveň i možnostem, které jsou dány disponibilními zdroji.

Verifikovatelností cílů se rozumí možnost měření, jak byly, resp. jsou cíle plněny. Jinak řečeno, při tvorbě cílů si musíme neustále klást otázku: Mohu na konci daného cyklu SPPR zjistit, nakolik procent bylo cíle dosaženo?

Zvolme následující fiktivní příklad:

NEVERIFIKOVATELNÝ CÍL/VERIFIKOVATELNÝ CÍL

1. Je zabezpečena obrana pobřežní hranice státu	1. Silami 2. jižní flotily je zabezpečena obrana hranice v délce n nám. mil.
---	--

Jak je zřejmé, neverifikovatelný cíl sice určuje, kam má být činnost zaměřena, avšak takto postavený cíl neobsahuje v sobě kritérium, aby mohlo být jasné stanovení, nakolik je cíl plněn. To, co se jednomu může zdát být naplněním cíle, může být pro jiného nesplněním cíle. Naopak určení přesné délky pobřežní hranice, jež má být bráněna, resp. počet vyškolené obsluhy, stupeň připravenosti vyjádřený známkou apod. umožňují cíl měřit.

Určování cílů není snadnou ani rutinní záležitostí. Vyžaduje vskutku tvůrčí práci. Přesto však existuje určitý návod, který by mohl managementu tvořícímu cíle napo-

moci při vytváření cílů. Nazvěme jej pracovní seznam požadavků pro tvorbu cílů. Představme si, že jsme v roli sestavovatele cílů a máme odpovědět na následující otázky:

SEZNAM ZÁKLADNÍCH POŽADAVKŮ PRO TVORBU CÍLŮ

1. *Pokrývají dané cíle všechna rizika?*

Zjistíme-li, že některé riziko je cílem nepokryto, potom je nutno tuto mezeru odstranit adekvátním definováním dodatečného cíle.

2. *Nejsou v seznamu cílů některé cíle, které jsou již implicitně či dokonce explicitně obsaženy v některém z cílů již uvedených v seznamu?*

Jestliže k tomuto jevu dochází, nebyla pravděpodobně při definování cílů dodržena stejná rovina obecnosti při jejich formulaci. Jak dodržet stejnou rovinu obecnosti? Tím, že sestavíme na stejné úrovni obecnosti seznam rizik. Seznam cílů nemusí být příliš dlouhý. Jedinou podmínkou je, aby pokrýval všechna rizika.

3. *Jsou cíle verifikovatelné? Budeme schopni na konci daného cyklu dané cíle přesně vyhodnotit?*

Jestliže tomu tak není, musíme cíle znovu přeformulovat tak, aby v sobě implicitně (výslovně) obsahovaly hodnotící kritérium.

4. *Jsou cíle kvantifikovatelné? Mohu se na ně ptát otázkami: kdy, kde, jak, jakými silami, kolik...?*

Naplňování tohoto požadavku není snadné v případech, kdy cíle vyjadřují takové stavy, které je obtížné kvantifikovat. Týká se to např. duchovních jevů (morálního stavu vojsk, veřejného mínění atd.). V takovém případě je vhodné použít některou z metod, která umožní kritériální dekompozici cíle. Cíli se přiřadí více kritérií nižšího řádu, která jsou kvantifikovatelná. Jako příklad lze uvést využití Likertovy stupnice. (Jedná se o škálovací metodu, jejíž aplikace byla autorem použita ve vnitrozrezortní studii Ochrana, F.: Profesionál - ekonom ČSA. Praha, IEAR 1992.)

5. *Jsou cíle kompatibilní? Navazují na sebe?*

Tuto otázku lze řešit např. graficky.

6. *Jsou cíle stanoveny adekvátně rizikům, tj. jsou jim přiměřené?*

7. *Má každý cíl stanovenou prioritu?*

8. *Jsou cíle reálné?*

Máme (nemáme) dostatek disponibilních zdrojů pro plnění cílů? Má složka realizující cíle dostatek zdrojů a patřičnou pravomoc k jejich realizaci?

9. *Jsou cíle jasně a zřetelně formulovány?*

Bude složka realizující cíle evidentně vědět, jaký je „konečný“ stav její činnosti?

10. *Byly všechny navrhované cíle zahrnuty do závěrečného dokumentu schváleného Radou pro plánování a řízení zdrojů?*

Zodpovězení uvedených otázek je testem pro management pracující s cíli, je zpětnou sebekontrolní vazbou.

II. PROGRAMOVÁNÍ

V plánovacích dokumentech SPPR jsou v souvislosti s fází programování používány pojmy programový prvek, program, hlavní program a programová struktura. Také zde je možné poukázat na základě dosavadních zkušeností ze zavádění SPPR na nové podněty a náměty pro další práci.

Se zaváděním SPPR se otevřely diskuzní otázky týkající se jednotlivých procedur a struktur fáze programování. Pokusme se na ně poukázat jako na náměty k úvahám pro další činnost.

■ Jaká je logika tvorby programové struktury?

Potřeba zodpovězení této otázky vznikla zejména na základě diskuzí na exekutivní úrovni SPPR. Objevovaly se časté otázky, jak chápat pojmy: „programová struktura“, „programový prvek“, „program“, „hlavní program“. Problém graficky zobrazuje schéma „Rizika, cíle a programová struktura“.

Ze schématu vyplývá, že rozhodujícím činitelem tvorby programové struktury jsou definovaná rizika ohrožení ČR. V dokumentech SPPR se pro ně používá pojem „bezpečnostní rizika.“ Rozumí se jimi jak rizika vojenského, tak i nevojenského charakteru. Na základě rizik jsou definovány obranné cíle AČR, jejichž smyslem je predikovat, předjímat, postulovat, stanovovat takové stavy (cíle, jak známo jsou anticipované, očekávané, chtěné stavy) AČR, které by vedly k požadované eliminaci bezpečnostních rizik, resp. požadované reakci na ně.

Abychom mohli uvažovat o plnění cílů, potřebujeme k tomu nutně prostředky, jimiž můžeme cíle realizovat.

Nabídka prostředků (menu) tvoří zejména síly AČR, které jsou k dispozici v určité existující organizační struktuře, jak ji běžně známe. Organizační struktura AČR je v této podobě ale jen nabídkou možných sil, které máme k dispozici, abychom plnili cíle zaměřené k eliminaci bezpečnostních rizik, resp. požadované reakci na ně.

Z tohoto menu jsou podle potřeby „vytahovány“ jednotlivé útvary - a to bez ohledu na jejich skutečnou organizaci - a soustřeďovány do jistého společného celku, který má za úkol eliminovat určité riziko (nebo rizika). Takto soustředěné a spojené útvary do vyššího celku se nazývají programy - např. pozemní síly obrany proti pozemnímu útoku.

Program je tedy spojením více útvarů (programových prvků) do vyššího celku na základě společného cíle. V jednom programu tedy mohou být různé útvary z netožitných (jiných) organizačních struktur. Tak by měly být jednotlivé útvary zařazeny do některého programu. Jestliže útvar nelze přiřadit k žádnému cíli, potom je to signálem pro Radu pro plánování a řízení zdrojů k řešení otázky: Skutečně útvar není potřebný, nebo jsme na něj nedopatřením „zapomněli“?

Tak jako jsou jednotlivé útvary agregovány do programů na základě společného cíle, mohou být obdobně spojovány do vyšších celků i programy. Takto spojované programy jsou pak nazývány hlavní programy.

RIZIKA, CÍLE A PROGRAMOVÁ STRUKTURA

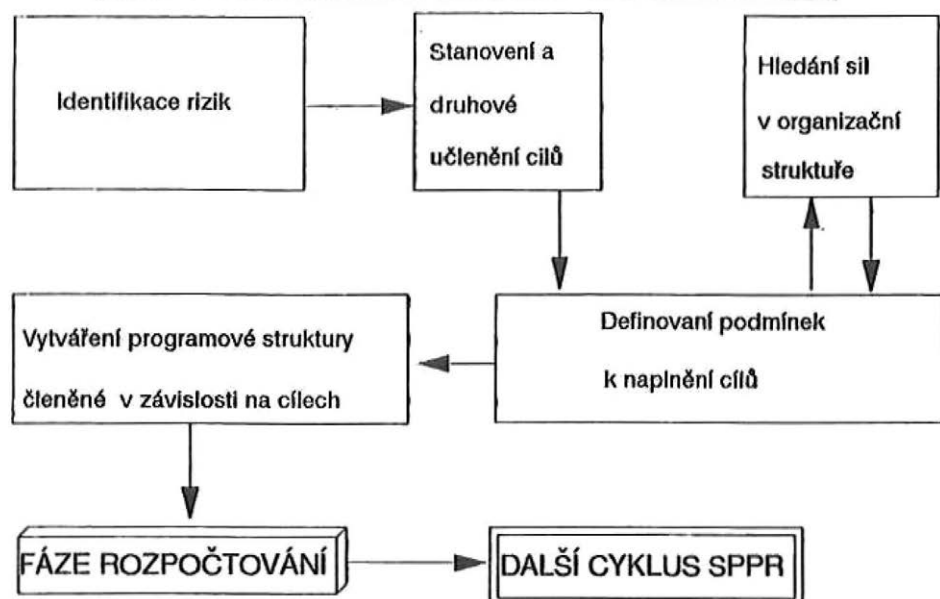


Schéma 2

Programový prvek tedy tvoří útvar. Přesněji řečeno, je to prapor v brigádní struktuře, škola, sklad, odbor na úrovni MO, GŠ atd. Přesný obraz dává schválená programová struktura pro tento cyklus SPPR.

Nutno z důvodů existujících dotazů poznamenat, že programová struktura je vždy na počátku každého nového cyklu SPPR aktualizována, resp. měněna. Mění se totiž okolní bezpečnostní podmínky, a tím i bezpečnostní rizika a cíle. Protože programová struktura je bezprostředně utvářena ve vztahu k cílům, proměňuje se v závislosti na jejich dynamice.

■ Nezávislé a závislé programové prvky jako základní kalkulační jednotky

Mnoho diskuzí existuje kolem pojmů „nezávislý programový prvek“ a „závislý programový prvek“. Ve Směrnici pro programování jsou definovány následovně: „Závislý programový prvek je takový, který obsluhuje či jinak zabezpečuje nezávislé, popř. i jiné závislé programové prvky.“

Každý programový prvek je základní kalkulační nákladovou jednotkou. Programový prvek k plnění cílů požaduje osoby (lidské zdroje), věcné prostředky (věcné

zdroje) a peníze (finanční zdroje). Programové prvky se ale dle svého charakteru liší svým posláním a funkcí, jak mohou přispívat k eliminaci rizik a plnění cílů. Jejich příspěvek může být v zásadě dvojitý: buď plní cíle bezprostředně (např. prapor rychlého nasazení), nebo zprostředkovaně jako služba, servis (např. vojenská škola).

Nezávislé programové prvky je proto možné také nazvat i jinak - a to „základní programové prvky“. Základními programovými prvky se pak rozumí základní plánovací a kalkulační jednotky, které jsou bezprostředně vázané na rizika a plnění cílů, přičemž vykonávají tuto činnost bezprostředně.

Závislé programové prvky lze pak označit za „podpůrné programové prvky“. Činnost podpůrných programových prvků má „servisní“ charakter. Smyslem jejich činnosti je podporovat jiné programové prvky. Znamená to, že podpůrné programové prvky nemusí být jen prvky zjevně „servisního“ charakteru - jako např. útvary logistiky, školy, administrativní prvky atd., nýbrž jimi mohou být např. i radio-technické, chemické a jiné útvary, pro něž se v běžné mluvě rovněž používá termín „bojové útvary“. Kritériem pro možné sporné případy je otázka: Napomáhá tento programový prvek někomu jinému k plnění cíle? Je jeho činnost pro jiného nějakou formou služby, „servisu“, podpory, pomoci?

Na tento případ je potřebné poukázat zejména z toho důvodu, že právě u příslušníků útvarů uvedených „sporných“ případů se objevuje obava, zda takto začleněné programové prvky budou „existenčně“ znevýhodněny vůči nezávislým programovým prvkům. V principu je tato obava neoprávněná, neboť rozhodující pro každý programový prvek v nárocích na zdroje není to, zda je programový prvek na kalkulačním listu uveden jako nezávislý (základní) či závislý (podpůrný), ale zda je reálně potřebný pro eliminaci určitého rizika, či zda je nadbytečný. Navíc je potřebné poznamenat, že jakékoliv změny v programové struktuře týkající se rušení či ustanovování nových programových prvků musí být zásadně projednávány v Radě pro plánování a řízení zdrojů, čímž lze do značné míry objektivizovat rozhodnutí a eliminovat „lokální“ zájmy.

III. ROZPOČTOVÁNÍ

Fáze rozpočtování navazuje na fázi programování. Výstupem fáze rozpočtování je Návrh rozpočtu. Návrh rozpočtu je dokumentem, který vzniká iteračním procesem postupujícím od programových prvků horizontálně až do konečné úrovně Rady pro plánování a řízení zdrojů.

Rozpočet je ve vztahu k fázi programování její „numerizovanou“ formou v daném rozpočtovém roce. Je nákladovým (výdajovým) vyjádřením rozpočtu provozních a investičních výdajů programové struktury na rozpočtový rok.

Již z těchto myšlenek je zřejmé, že i fáze rozpočtování je plánováním. Sestavování návrhu rozpočtu je plánováním prostřednictvím peněz. Na základě sestaveného návrhu rozpočtu můžeme stanovovat (plánovat) očekávané výdaje, provádět ekonomickou analýzu a plánovat zásadní rozhodnutí pro strukturální přeměny programové struktury.

Významnou předností (ale i obtížností) funkce rozpočtu v SPPR je to, že nutí vrcholový management plánovat prostřednictvím peněz. Protože rozpočet má

zcela evidentní číselnou formu, má v tomto smyslu vliv i na přesnost plánování. V tom spočívají značné plánovací možnosti vrcholového managementu rezortu obrany.

Velkou možnost skýtá aplikace rozpočtování na nulovém základě (nulové bázi). Je to metoda, která je podobná variabilnímu rozpočtování. Základní ideou je, že náklady na rozvoj, v němž se promítají priority cílů, jsou kalkulovány od nulové báze. Programy jakoby startovaly od „nulového základu“ jako startovní čáry. Protože kalkulování vychází vždy od „nuly“, musí být veškeré náklady pro každé rozpočtové období kalkulovány znovu. Tím nejsou zkoumány pouze změny, k nimž došlo vzhledem k minulému období, ale je neustále sledováno pořadí priorit jednotlivých rozvojových aktivit na základě jejich užítku.

Jaká je výhoda tohoto postupu? V tom, že nutí managery, aby znovu plánovali všechny rozvojové aktivity a měli tak komplexní přehled o nově nastupujících i již probíhajících rozvojových aktivitách a jejich nákladech.

Aplikace rozpočtování na nulovém základě je cestou jak probudit armádu z agónie k životu. V současné době je totiž poměr mezi provozními výdaji a výdaji na investice přibližně 9:1! Přitom poměr v moderních srovnatelných armádách je asi 6:4, resp. 7:3 v relaci provozní výdaje - výdaje na investice.

Je jasné, že ještě několikaleté pokračování tohoto vývoje AČR by vedlo k jejímu kolapsu. Proto Rada pro plánování a řízení zdrojů přijala na třetím zasedání rozhodnutí, v němž se tento poměr pro příští rok mění na 7:3.

■ Finanční standardy a kalkulační listy

Předpokladem úspěšného fungování váže rozpočtování je tvorba finančních standardů, která umožňuje kalkulovat provozní výdaje. Jejich prostřednictvím je možné zkoumat oprávněnost rozpočtových požadavků.

SPPR je v etapě zavádění. Proto také i vytvořené standardy mají tomu odpovídající charakter. Protože standardy budou vydávány každoročně, lze využít získané zkušenosti k zdokonalování jejich tvorby. Na základě získaných zkušeností bude potřebné dále rozpracovat existující metodiky tvorby standardů.

Zpracování kvalitních finančních standardů je jedním z předpokladů objektivní informační hodnoty kalkulačních listů. Finanční standardy byly sestaveny pro plánování výdajů jednotlivých programových prvků. Jestliže neměl určitý programový prvek pro zpracování kalkulačního listu některý z jednotlivých standardů, které vydal náměstek ministra obrany, byla v tomto případě programovým prvkem použita vlastní norma stanovená např. na základě odhadu. Způsob sestavení vlastní normy byl sestavovatelem kalkulačního listu uveden v komentáři ke kalkulačnímu listu.

Z práce s kalkulačními listy byla získána řada cenných poznatků, a to zvláště od orgánů GŠ AČR. Lze je využít k dalšímu rozpracovávání metodiky vyplňování kalkulačních listů.

Závěrečná poznámka

SPPR je tedy systémem, který produkuje řadu činností. Z organizačního hlediska byla dána zvláštnost zavádění nového systému tím, že struktury SPPR se utvářejí genericky. Byla v principu odmítnuta idea apriorní tvorby struktur. Je to možná alternativa, jak naplnit požadavky organizační struktury jako systému. (Viz Kratochvíl, E.: Organizační struktura jako systém. In: Vojenské rozhledy. 1993, č. 8, s. 32-38.)

K nim řadím ještě skutečnost, aby z úrovně vrcholového managementu rezortu obrany byly iniciovány potřebné vněsystémové vazby SPPR.

Literatura:

- **Zásady pro zavádění systému plánování, programování a rozpočtování do podmínek rezortu MO.** In: Věstník ministerstva obrany. Ročník 1994. Částka 12, s. 168-170.
- **Metodické pokyny pro plánování zdrojů v rezortu MO na léta 1995 až 2000.** In: Věstník ministerstva obrany. Ročník 1994. Částka 12, s. 171-173.
- **Metodické pokyny pro programování v rezortu MO na léta 1995 až 1998.** In: Věstník ministerstva obrany. Ročník 1994. Částka 12, s. 180-181.