

Plánovanie logistiky ako jednej z plánovacích domén obranného plánovania v podmienkach rezortu Ministerstva obrany Slovenskej republiky

Logistics planning as one of the planning domains of defence planning in the Ministry of Defence Department of the Slovak Republic

Viera Frianová

Abstrakt: Článok sa zaoberá problematikou plánovania logistiky, ktoré predstavuje jednu zo siedmich plánovacích domén, prostredníctvom ktorých sa vykonáva obranné plánovanie v podmienkach rezortu Ministerstva obrany Slovenskej republiky. Autorka v rámci deskriptívneho výskumného problému hľadala odpoveď na otázku: Ako sa plánuje logistika v systéme obranného plánovania na rezortnej úrovni? Článok obsahuje výsledky teoretického a empirického výskumu realizovaného na danú problematiku. Autorka objasňuje hlavné teoretické východiská skúmanej problematiky, bližšie popisuje metodiku plánovania logistiky v podmienkach rezortu ako aj aktuálne poznatky a skúsenosti z praxe, poukazuje na najvýznamnejšie problémy v danej oblasti a predkladá návrhy ich možných riešení.

Abstract: This paper deals with the issue of logistics planning – one of the seven planning domains of defence planning in the Ministry of Defence Department of the Slovak Republic. In the framework of the descriptive research problem, the author was looking for an answer to the question: How is logistics planned in the defence planning system at the departmental level? The article contains the results of theoretical and empirical research carried out on the given issue. The author explains the main theoretical background of the research issue, describes in more detail the methodology of logistics planning in the conditions of the department as well as current knowledge and experience from practice, points out the most significant problems in the field and proposes their possible solutions.

Kľúčové slová: logistika; logistické zabezpečenie; obranné plánovanie; plánovanie logistiky.

Keywords: Logistics; Logistics Support; Defence Planning; Logistics Planning.

ÚVOD

Poznatky z histórie potvrdzujú, že vytvorenie racionálnych a dobre fungujúcich prepravných reťazcov pre zásobovanie zbraňami a muníciou, proviantom a výstrojom zohrávalo v minulosti kľúčovú úlohu pri zabezpečovaní vojenských jednotiek vo všetkých operáciách (vojenských i nevojenských, či už vedených na vlastnom území alebo v zahraničí), a podstatnou mierou tak ovplyvnilo nielen priebeh, ale aj samotný výsledok týchto operácií. Inak tomu nie je ani v súčasnosti, kedy sa ešte výraznejšie poukazuje na dôležitosť a nenahradiťelnosť uplatňovania logistiky, resp. koncepcie logistickej podpory, ktorá zohráva veľmi významnú úlohu v zabezpečení armád, a širšie v systéme obrany jednotlivých štátov, spoločenstiev, paktov či aliancií. Uvedená skutočnosť sa premieta aj do definovania samotného pojmu logistika, čo možno potvrdiť nasledovnými príkladmi. Terminologický slovník NATO definuje logistiku ako: „*plánovanie, prípravu, koordináciu a realizáciu* zásobovania, presunov, údržby a služieb pre zabezpečenie plného spektra operácií s využitím vojenských, civilných a *komerčných*¹ zdrojov“ (NATO Standardization Office 2021). Aliančná logistická doktrína označuje pojmom logistika vojenskú vedu, ktorá sa zaoberá plánovaním a realizáciou presunov a zabezpečenia ozbrojených síl (NATO 2023).

V podmienkach SR je súhrn základných princípov a vojenských názorov na logistickú podporu Ozbrojených síl SR (ďalej len OS SR) vo vojnových operáciách a vojenských operáciách nevojnového charakteru obsiahnutý v Logistickej doktríne OS SR 2006. Účelom doktríny je poskytnúť všeobecne platné základné zásady plánovania, prípravy a usku-točňovania logistickej podpory OS SR. Pojem logistická podpora je v doktríne definovaný ako: „činnosť síl a prostriedkov logistiky s cieľom pomáhať, chrániť, dopĺňať alebo zabezpečovať bojové, podporné a zabezpečovacie sily, alebo ich časť“ (Generálny štáb Ozbrojených síl Slovenskej republiky 2006). Logistická podpora zahŕňa riadenie, koordinované plánovanie a vykonávanie vo všetkých logistických funkčných oblastiach. Rozsah zabezpečovaných hlavných ako aj súvisiacich logistických funkčných oblastí poukazuje jednak na dôležitosť a nezastupiteľné miesto logistickej podpory pre efektívne plnenie úloh ozbrojených síl, ako aj na náročnosť procesu jej samotného plánovania.

Jednou z podmienok vysoko flexibilného systému logistickej podpory, schopného sústrediť vo veľmi krátkom časovom úseku limitované zdroje, predvídať logistické požiadavky, udržiavať neustály prehľad o toku zásob atď. je jeho efektívne plánovanie vo všetkých fázach a všetkých vzájomne časovo a obsahovo previazaných úrovniach plánovacieho procesu. Aj skúsenosti zo Slovenska naznačujú, že práve efektívne plánovanie je jedným z významných predpokladov funkčnej logistickej podpory v prospech OS SR, resp. zahraničné ozbrojené sily prijaté na území SR. V kontexte uvedených poznatkov tak vyvstáva potreba venovať náležitú pozornosť najmä problematike logistického

¹ Príklad zabezpečenia vojenských operácií s využitím komerčných zdrojov poskytovaných zo strany medzinárodných alebo nadnárodných informačno-technologických spoločností s neštátnym kapitálom počas vojny na Ukrajine uvádzajú HRNČIAR, Michal a KOMPAN, Jaroslav. 2023. "Factors Shaping the Employment of Military Force from the Perspective of the War in Ukraine." *Vojenské rozhledy* 32 (1): 69-82. doi: 10.3849/2336-2995.32.2023.01.069-082.

plánovania v rámci obranného plánovania, ďalej plánovaniu logistickej podpory mierového života, plánovaniu obrannej infraštruktúry, plánovaniu informačných systémov a logistiky, ako aj plánovaniu logistickej podpory operácií. S ohľadom na limitovaný rozsah predkladaného článku je pozornosť jeho autorky zameraná len na problematiku plánovania logistiky v rámci systému obranného plánovania.

1 METODOLÓGIA

Cieľom predloženého článku je objasniť problematiku plánovania logistiky, ktoré predstavuje jednu z plánovacích domén (funkčných oblastí) obranného plánovania vykonávaného na rezortnej úrovni. Článok vychádza z uskutočneného kvalitatívneho výskumu, v rámci ktorého bola analyzovaná a posudzovaná teoretická aj empirická rovina predmetnej problematiky.

1.1 Čiastkové ciele a výskumné otázky

Pre naplnenie vyššie uvedeného cieľa článku boli stanovené nasledovné čiastkové ciele: poukázať na významnosť logistiky pre zabezpečenie vojenských jednotiek, priblížiť podstatu systému obranného plánovania SR a popísať metodiku a výstupy plánovania logistiky v podmienkach rezortu Ministerstva obrany Slovenskej republiky (ďalej len MO SR), prezentovať aktuálne poznatky a skúsenosti z praxe v danej oblasti, identifikovať najvýznamnejšie problémy z procesu plánovania logistiky (a širšie procesu obranného plánovania na rezortnej i národnej úrovni) a prezentovať návrhy ich možného riešenia.

V rámci prípravy výskumu bol formulovaný výskumný problém (základná výskumná otázka) a stanovené čiastkové výskumné otázky. Autorka využila typ deskriptívneho výskumného problému s hľadaním odpovede na otázku: Ako sa plánuje logistika v systéme obranného plánovania SR na úrovni rezortu MO SR? Následne boli formulované dve čiastkové výskumné otázky: 1. Ktoré problémy v systéme obranného plánovania (na jeho jednotlivých úrovniach) ovplyvňujú efektívnosť fungovania logistiky a v širšom kontexte dosahovanie cieľov v oblasti obrany a bezpečnosti SR? 2. Ako môžeme plánovať logistiku v rámci rezortu MO SR efektívnejšie?

1.2 Metodológia spracovania, použité vedecké metódy

Autorka rozdelila obsah článku do štyroch kapitol. V prvej kapitole objasňuje metodológiu. V druhej kapitole približuje východiská plánovania logistiky v rámci obranného plánovania. Riešenie zvolenej výskumnej témy si vyžiadalo uplatnenie komplexnejšieho prístupu, v rámci ktorého autorka najskôr objasnila základné

východiská a podstatu obranného plánovania ako jednej zo súčastí plánovania obrany štátu a až následne sa venovala jednej z plánovacích domén obranného plánovania realizovaného v podmienkach rezortu MO SR – plánovaniu logistiky. V tretej kapitole autorka približuje metodiku a výstupy plánovania logistiky. V štvartej kapitole prezentuje aktuálne empirické poznatky z obranného plánovania a skúsenosti z plánovania logistiky. Poukazuje tiež na aktuálne problémy späté s plánovaním logistiky, a v širšom kontexte s obranným plánovaním (najmä programovaním) na národnej a rezortnej úrovni, ktorých implikácie sa prejavujú vo všetkých oblastiach obranného plánovania. Autorka naznačuje spôsoby možného riešenia identifikovaných problémov, ktoré by mohli prispieť k efektívnejšiemu plánovaniu logistiky a v širšom kontexte k optimalizácii celého procesu obranného plánovania a v konečnom dôsledku k dosahovaniu cieľov v oblasti obrany a bezpečnosti SR. Odpovede na vyššie stanovené výskumné otázky sú obsiahnuté najmä v 3. a 4. kapitole predloženého článku. V závere článku autorka syntetizuje hlavné výsledky svojho skúmania a naznačuje možnosti ich ďalšieho využitia.

Zber a spracovanie informácií v rámci uskutočneného výskumu si vyžiadalo použitie viacerých metód a postupov vedeckej práce. Zber relevantných dát a následný rozbor obsahu jednotlivých informačných zdrojov (najmä: národných strategických a koncepcných dokumentov, všeobecne záväzných právnych predpisov, interných a riadiacich predpisov) ako aj vyhodnotenie publikovaných odborných akademických zdrojov si vyžiadali najmä aplikovanie metódy obsahovej analýzy. Informácie z praxe boli získané hlavne prostredníctvom metódy opytovania – techniky osobného rozhovoru a techniky e-mailovej komunikácie. Súbor kvalitatívnych odpovedí získaných z rozhovorov bol následne spracovaný formou prepisov rozhovorov. Aktuálne skúsenosti a poznatky z procesu obranného plánovania rezortu MO SR boli čerpané aj z prezentovaných príspevkov účastníkov odbornej Konferencie o obrannom plánovaní, ktorá sa konala v máji 2023 na Smrekovici. Spracovanie článku si vyžiadalo aplikovanie viacerých vedeckých metód, najmä metódy analýzy, syntézy, induktívno-deduktívnej metódy a metódy generalizácie. Validácia a kompletizácia dostupných dát získaných z externých informačných zdrojov, ako aj interpretácia ďalších verejne dostupných dát týkajúcich sa danej problematiky si vyžiadali použitie metódy komparatívnej analýzy. Poznatky získané vyššie uvedenými metódami boli následne syntetizované, či už vo forme priebežných čiastkových záverov jednotlivých kapitol, tak aj celkového záveru článku.

2 VÝCHODISKÁ PLÁNOVANIA LOGISTIKY V RÁMCI OBRANNÉHO PLÁNOVANIA

Cieľom obranné plánovanie je vytvoriť vhodné podmienky na zabezpečenie obrany štátu v závislosti od dostupných finančných, vecných a **ľudských** zdrojov. Predstavuje tak jeden zo základných nástrojov strategického riadenia obrany. *„Spôsoby a postupy obranného plánovania si na národnej úrovni stanovujú jednotlivé členské štáty NATO samostatne, pričom procesy obranného plánovania sa medzi krajinami výrazne odlišujú“* (Cuník a Hrozenská 2021a). Obranné plánovanie predstavuje *„proces, ktorého výstupom*

sú požiadavky na spôsobilosť² (schopnosti) nevyhnutné na obranu záujmov štátu s uvedením časového horizontu, kedy majú byť tieto spôsobilosti k dispozícii“ (Baxa, Hodický, Melichar a Procházka 2020).

Obranné plánovanie Slovenskej republiky je založené na plánovaní na základe spôsobilostí (Capability Based Planning – CBP). Predstavuje kontinuálny, cyklický a komplexný proces, prelínajúci sa takmer všetkými činnosťami štátu, zameraný na vytváranie, rozvoj a udržiavanie požadovaných vojenských a nevojenských (civilných) kapacít a spôsobilostí potrebných na zabezpečenie obrany štátu a plnenie jeho medzinárodných záväzkov v oblasti obrany (Ministerstvo obrany Slovenskej republiky 2021). Keďže sa prelína takmer všetkými činnosťami štátu, patrí medzi najdôležitejšie a súčasne najzložitejšie oblasti (Kelemen a Ivančík 2012). Ako stanovuje Zákon č. 319/2002 Z. z. o obrane Slovenskej republiky, obranné plánovanie sa vykonáva aj v čase vojny alebo vojnového stavu v nadväznosti na vojnový štátny rozpočet s cieľom dopĺňať chýbajúce spôsobilosti a kapacity ozbrojených síl. V rámci obranného plánovania sa spracúvajú dlhodobé, strednodobé a krátkodobé plány zamerané na vytváranie, udržiavanie a rozvoj kapacít a spôsobilostí ozbrojených síl a na podporu obrany štátu. Obranné plánovanie zahŕňa orgány plánovania, programovania a rozpočtovania v systéme kolektívnej bezpečnosti NATO a obrany SR. Jeho objektom sú ozbrojené sily a ďalšie prvky obrany štátu, jeho subjektmi sú orgány, ktoré vstupujú do tohto procesu vo všetkých jeho fázach a na všetkých jeho úrovniach (Zákony pre ľudí 2023).

Rezortná úroveň systému obranného plánovania je charakterizovaná obranným plánovaním príslušných ministerstiev, ostatných ústredných orgánov štátnej správy a ďalších orgánov štátnej správy s celoštátnou pôsobnosťou plniacich úlohy v rámci zabezpečenia obrany štátu a plnenia medzinárodných záväzkov v systéme obrany štátu. Obranné plánovanie narezortnej úrovni sa realizuje prostredníctvom plánov, rezortných a medzirezortných programov a projektov, a to v troch časových fázach ako dlhodobé, strednodobé a krátkodobé. Predstavuje tak vnútorný plánovací mechanizmus slúžiaci na koordináciu procesov obranného plánovania a plnenie jeho úloh na základe usmernenia dokumentov národného obranného plánovania.

Plánovanie logistiky predstavuje jednu z disciplín obranného plánovania úzko nadväzujúcu na plánovanie zložiek rezortu MO SR. Cieľom obranného plánovania na rezortnej úrovni MO SR je identifikovanie, vytváranie, rozvíjanie a udržiavanie požadovaných spôsobilostí rezortu s dôrazom na rozvoj OS SR a podpory obrany štátu pri napĺňaní politicko-vojenskej ambície SR, plnení úloh vyplývajúcich z Programového vyhlásenia vlády SR, ako aj participácii na plnení politicko-vojenskej ambície (*Level of Ambition – LoA*) NATO/EÚ. Spracované dokumenty strednodobej a krátkodobej fázy obranného plánovania rezortu MO SR musia obsahovať zámery, ciele a merateľné ukazovatele, ktoré sú dôležité nielen z hľadiska ich prepojenia na strategické dokumenty SR, ale aj rozpracovanie Programového vyhlásenia vlády v rezorte MO, ako aj zdrojové možnosti ministerstva (Ministerstvo obrany Slovenskej republiky 2021).

² V zmysle Metodiky obranného plánovania (2021) je spôsobilosť definovaná ako súhrn požadovaných kapacít a schopností programového prvku na zabezpečenie jeho súčasných a budúcich úloh.

MO SR plánuje vytváranie, udržiavanie a rozvoj kapacít a spôsobilostí OS SR organizačných zložiek MO SR a iných organizačných útvarov v pôsobnosti MO SR, pričom za riadenie obranného plánovania na rezortnej úrovni, ako aj za jeho koordináciu na národnej úrovni nesie zodpovednosť generálny riaditeľ Sekcie obrannej politiky MO SR (ďalej len SEOP MO SR). Jeho úlohou je tiež zabezpečiť integráciu a synchronizáciu všetkých aspektov plánovacieho procesu (Ministerstvo obrany Slovenskej republiky 2022). Celý proces obranného plánovania v rezorte usmerňuje a procesne riadi aktuálne platná Metodika obranného plánovania, ktorá stanovuje hlavné zásady a princípy obranného plánovania, ako aj presné postupy vypracovania dokumentov obranného plánovania (Ministerstvo obrany Slovenskej republiky 2021).

Proces obranného plánovania v rámci rezortu MO SR musí byť s ohľadom na komplexný charakter rozvoja a udržiavania spôsobilostí rozpracovaný do všetkých plánovacích domén, aby boli pokryté všetky plánovacie oblasti rozvoja spôsobilostí – doktríny (D), organizačné členenie (O), výcvik a vzdelávanie (T), výzbroj, technika, materiál a zásoby (M), velenie a riadenie (L), personál (P), infraštruktúra (F) a interoperabilita (I) – súhrnne označované skratkou DOTMLPFI.

Plánovanie logistiky ako jednej z funkčných oblastí obranného plánovania za rezort MO SR riadi Úrad centrálnej logistiky (ÚCL), plánovanie logistiky za OS SR koordinuje Generálny štáb OS SR (GŠ OS SR). Zdroje plánované v rámci logistiky sú z hľadiska účelu predurčené jednak pre zložky rezortu MO SR, ako aj pre zabezpečenie zahraničných ozbrojených síl prijatých na území SR v rámci plnenia medzinárodných záväzkov SR. Preto plánovanie logistiky predstavuje nielen dôležitú súčasť plnenia úloh v oblasti Cieľov spôsobilostí NATO a rozvoja spôsobilostí EÚ, ale zároveň je aj úzko prepojené s operačným plánovaním SR a operačným plánovaním v NATO a v EÚ. Cieľom plánovania logistiky je vybudovať a udržiavať spôsobilosti potrebné na zabezpečenie koherentnej logistickej podpory v období mierového života i krízovej situácie, čo si vyžaduje plánovanie v oblastiach: obligatórnych náležitostí, plnenia cieľov spôsobilostí, plnenia medzinárodných záväzkov, zabezpečovania podpory hostiteľskou krajinou (Host Nation Support – HNS), plnenia úloh v oblasti medzinárodného krízového manažmentu, zabezpečenia úloh v stave bezpečnosti, zabezpečenia materiálu a služieb pre obdobie krízového stavu (Ministerstvo obrany Slovenskej republiky 2021).

Záverom tejto kapitoly článku považujeme za dôležité uviesť, že hlavné východiská pre plánovanie logistiky sú obsahom strategických dokumentov (najmä Obrannej stratégie SR a Vojenskej stratégie SR), ďalej Cieľového modelu MO SR, Zdrojovo udržateľného modelu OS SR, Dlhodobého plánu rozvoja rezortu MO SR, Dlhodobého plánu podpory obrany štátu, doktrín v oblasti logistiky, Smernice pre obranné plánovanie SR, Smernice ministra obrany SR pre obranné plánovanie, Usmernenia pre programovanie na príslušný programovací cyklus a jeho metodického spresnenia, Programového plánu rezortu MO SR a v neposlednom rade ročného rozpočtu a ďalších dokumentov vydávaných v pôsobnosti rezortu MO SR.

3 METODIKA A VÝSTUPY PLÁNOVANIA LOGISTIKY

Metodika plánovania logistiky objasňuje východiská a oblasti plánovania logistiky, jednotlivé dokumenty, prostredníctvom ktorých sa plánovanie logistiky realizuje, plánovanie logistiky v rezorte MO SR, východiská procesu definovania požiadaviek a tiež proces hodnotenia plnenia plánov.

Logistické plánovanie zahŕňa zvažovanie širokého spektra prvkov plánovania, ktoré obsahujú: a) logistické štandardy a smernice, b) ciele v oblasti logistickej podpory, vyzbrojovania a infraštruktúry, c) koordináciu logistických požiadaviek a plánov, d) plánovanie presunov a prepravy, e) plánovanie zdravotníckeho zabezpečenia, f) dostupnosť podpory zo strany hostiteľskej krajiny (Generálny štáb Ozbrojených síl Slovenskej republiky 2006).

Každá z časových fáz plánovania logistiky má svoje výstupy, ktoré sú z hľadiska praxe reprezentované konkrétnymi dokumentmi približujúcimi plánované zámery a ciele v oblasti logistiky v stanovenom časovom horizonte. V dlhodobej fáze obranného plánovania sa plánovanie logistiky realizuje prostredníctvom Dlhodobého plánu rozvoja rezortu MO SR a Dlhodobého plánu podpory obrany štátu. V strednodobej fáze prostredníctvom Smernice pre obranné plánovanie SR, Smernice ministra obrany SR pre obranné plánovanie, Medzirezortného programu O6E – Podpora obrany štátu a Programového plánu MO SR. V krátkodobej fáze prostredníctvom ročného rozpočtu a Plánu obstarávania zákaziek.

Strednodobé a krátkodobé plánovanie logistiky je realizované v rámci Programového plánu rezortu MO SR, viacročného a ročného rozpočtu a Plánu obstarávania zákaziek. Bezprostredne po schválení Programového plánu na základe Pokynov k zostaveniu návrhu rozpočtu kapitoly MO SR na nasledujúce tri roky vydávaných správcom kapitoly žiadatelia rozpisujú výdavky do úrovne komodít (materiál a služby). Plánovanie logistiky (strednodobé aj krátkodobé) sa vykonáva prostredníctvom Integrovaného informačného systému (IIS) v module Plánovanie výdavkov vo vecnom členení (PVVČ), kde verzia 0 predstavuje Plán materiálneho a technického zabezpečenia, ktorý je komplexným prehľadom o materiálových potrebách užívateľov nelimitovaným finančnými prostriedkami. Postupy tvorby plánov sú detailne definované v Metodickom pokyne pre programovanie (Ministerstvo obrany Slovenskej republiky 2021).

Proces plánovania logistiky v rezorte MO SR sa začína definovaním požiadaviek³ jednotlivých organizačných zložiek rezortu a končí sa ich realizáciou, či už vo forme dodávok materiálu (potrebného na plnenie úloh v stave bezpečnosti, zásob pre obdobie krízovej situácie a pod.) alebo vo forme zabezpečenia služieb (logistiky, prevádzky, rutinnej štandardnej údržby výzbroje, techniky, materiálu a pod.).

Na základe Metodiky obranného plánovania je vydávané Usmernenie pre programovanie na roky aktuálneho programovacieho cyklu, ktorého účelom je upraviť postupy

³ Východiskami pre definovanie požiadaviek sú najmä: normy spotreby a životnosti materiálu ako aj realita materiálnych potrieb voči plánovaným a predpokladaným úlohám, limity a normy logistiky, tabuľky počtov, možnosť zabezpečenia materiálnych potrieb zo skladových zásob a ich prípadného prerozdelenia, možnosť renovácie ako ekonomickejšieho spôsobu získavania materiálu v porovnaní s akvizíciou.

a pravidiel pri spracovávaní a predkladaní požiadaviek pri programovaní a tvorbe Programového plánu rezortu MO. Usmernenie spresňuje (Ministerstvo obrany Slovenskej republiky 2021):

- a) rozpracovanie programovej štruktúry MO SR na aktuálny programovací cyklus do úrovne prvkov a projektov,
- b) štruktúru úloh, podúloh, oblastí a aktivít pre programovanie,
- c) štruktúru nákladových stredísk a ich priradenie k úlohám a podúlohám,
- d) postupy a pravidlá pri programovaní,
- e) obsah jednotlivých oblastí a ich aktivít pre programovanie,
- f) kritériá pre stanovenie priorít,
- g) harmonogram plnenia úloh pri programovaní a tvorbe Programového plánu,
- h) obsah a formálnu úpravu návrhov jednotlivých podprogramov a ich častí,
- i) obsah tabuliek predkladaných v procesoch programovania.

Záverom tejto časti článku považujeme za potrebné zdôrazniť, že osobitnú pozornosť v rámci metodiky plánovania logistiky je potrebné venovať hodnoteniu plnenia plánov. Plnenie plánov v logistike sa vyhodnocuje prostredníctvom existujúcich hodnotiacich nástrojov obranného plánovania. Závety vyplývajúce z tohto hodnotenia predstavujú vstup do každoročne spracovávaného verejného dokumentu – komplexného hodnotenia obrany, ktorý informuje vládu SR, orgány NR SR, ale aj občanov SR o plnení úloh a stave zabezpečenia obrany SR.

4 AKTUÁLNE POZNATKY Z OBRANNÉHO PLÁNOVANIA, SKÚSENOSTI Z PLÁNOVANIA LOGISTIKY A MOŽNÉ RIEŠENIA IDENTIFIKOVANÝCH PROBLÉMOV

Funkčnosť logistickej podpory pre OS SR a zahraničné ozbrojené sily prijaté na území SR a v širšom kontexte pre zaistene obrany a bezpečnosti štátu a plnenie si jeho medzinárodných záväzkov je výrazne ovplyvnená nielen efektívnosťou plánovania logistiky ako jednej z domén obranného plánovania, ale v širšom kontexte aj efektívnosťou celého systému obranného plánovania na rezortnej (MO SR) ale i národnej úrovni. V snahe optimalizovať tieto procesy vyvstáva potreba analyzovať dostupné poznatky a skúsenosti z obranného plánovania v rezorte MO SR – osobitne plánovania logistiky, identifikovať aktuálne problémy (ktorých väčšina má prierezový charakter) a prezentovať návrhy ich možného riešenia.

V nasledujúcej časti článku uvádzame empirické poznatky z predmetnej problematiky získané prostredníctvom osobných rozhovorov a mailovej komunikácie s riaditeľom Odboru ekonomiky a financovania Úradu centrálnej logistiky MO SR (ďalej len ÚCL), ďalej z vystúpení a diskusií účastníkov Konferencie o obrannom plánovaní, a tiež z publikovaných záverov dvoch analýz.

4.1 Obranné plánovanie v praxi

V praxi sa potvrdzuje, že v rámci medzinárodnej úrovne majú závažné implikácie na SR a obranné plánovanie SR najmä dva faktory. Prvým je harmonizácia obranného plánovania SR (rezortu MO SR) s obranným plánovaním NATO a plánovaním obranných spôsobilostí EÚ. Ako vyplynulo z hodnotenia obranných plánov SR 2021/2022 existuje nesúlad medzi národnými a aliančnými prioritami v oblasti obranného plánovania, ktorý je dôsledkom pokračujúcich oneskorení a nedostatočného financovania v minulosti. Nový akcent je zo strany NATO kladený na zvyšovanie odolnosti štátu, posilňovanie civilno-vojenskej spolupráce a civilnej pripravenosti štátu, ktorej predpokladom je lepšie zapojenie obyvateľstva, privátneho sektora a mimovládnych aktérov. Ďalším významným faktorom s rozsiahlymi dôsledkami je aktuálne prebiehajúci konflikt na Ukrajine. Zo zbližovania obranného a operačného plánovania NATO vyvstáva aj potreba nového prístupu MO SR a OS SR k obrannému plánovaniu. V rámci národnej a rezortnej úrovne je aktuálny stav obranného plánovania SR ovplyvnený najmä nasledovnými faktormi (Ministerstvo obrany Slovenskej republiky 2023a):

- neaktuálnosťou národnej legislatívy (obránné plánovanie nepredstavuje len spôsobilosti OS SR a podporu obrany štátu, ide o komplexnejší problém, napr. hybridné hrozby atď.);
- dlhodobým nedostatkom finančných zdrojov z minulých období, ktorý vygeneroval vysoký zdrojový deficit v oblasti bežnej prevádzky a rozvoja spôsobilostí, a zároveň spôsobil následné reťazenie nedostatkov naprieč všetkými doménami obranného plánovania (napr. oneskorenie modernizačných projektov, nedostatočný stav zásob atď.);
- veľkou obmenou a nedostatkom personálu OS SR zainteresovaného na procese obranného plánovania.

V procese obranného plánovania v podmienkach rezortu MO SR sa prejavujú najmä nasledovné problémy: Budovanie spôsobilostí nie je v súlade so zásadami plánovania na základe spôsobilostí. Negatívny vplyv na plnenie cieľov v oblasti rozvoja spôsobilostí a plnenie medzinárodných záväzkov má aj nedostatočná reflexia dlhodobých a strednodobých priorít MO SR v krátkodobej fáze obranného plánovania a obstarávania. Vo všetkých plánovacích dokumentoch nie sú plne reflektované priority obsiahnuté v kľúčových rezortných dokumentoch. Odborný personál nie je s prioritami dostatočne oboznámený (Ministerstvo obrany Slovenskej republiky 2023b).

4.2 Poznatky a skúsenosti z plánovania logistiky

Poznatky a skúsenosti z predchádzajúcich programovacích cyklov naznačujú, že aj plánovanie logistiky – najmä fáza programovania je sprevádzaná viacerými problémami. Manažéri plánujú zdroje na personál (výstroj a oblečenie, stravovanie, náhrady, osobné výdavky, dávky, príplatky, príspevky) v module CO, ktorý však neumožňuje naplánovať všetky nárokové požiadavky. Preto je nutné následne ich dopláňovať v transakcii PVVČ.

Pri stanovovaní stupňov priorít nie je venovaná dostatočná pozornosť ich priradeniu k jednotlivým požiadavkám. V praxi bývajú požiadavky jednotlivých nákladových stredísk nesprávne priradované k úlohám a podúlohám. Tiež sa uplatňuje veľký počet požiadaviek, s čím súvisí aj zakladanie veľkého počtu prvkov ŠPP (štruktúrovaný prvok projektu), pričom pri niektorých kým dôjde k realizácii, už nie sú požadované v pôvodnom rozsahu a ich názov nezodpovedá realite. Ďalším problémom, ktorý si vyžaduje riešenie je nepredvídateľnosť vývoja zdrojového (najmä finančného) zabezpečenia realizácie investičných akcií (projektov) z dôvodu viazania zdrojov vo Všeobecnej pokladničnej správe a ovplyvňovania medziročného presunu finančných zdrojov v rámci § 8 Zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy zo strany Ministerstva financií SR (ďalej len MF SR). Tiež sa nedarí upraviť spätnú väzbu fázy rozpočtovania s previazaním na nasledujúci programovací cyklus. Finančné limity stanovené MF SR pre kapitolu MO SR môžu byť odlišné od limitov finančných zdrojov uvedených v schválenom Programovom pláne. Pri zostavovaní rozpisu rozpočtu dochádza k zreálnovaniu finančného zdrojového rámca určeného na zabezpečenie plnenia úloh v danom kalendárnom roku, a to bez účasti SEOP a možnosti ovplyvnenia daného procesu (Ministerstvo obrany Slovenskej republiky 2023b).

Uvedené problémy sa prejavujú aj v praxi Úradu centrálnej logistiky, ktorého riaditeľ ako rozpočtový disponent na realizáciu centrálnych výdavkov súvisiacich s obstarávaním tovarov a služieb plní z hľadiska plánovania nasledovné dve úlohy (Marik 2023a):

- vystupuje ako manažér podprogramu 09507 – Rozvoj centrálnej logistiky,
- v procese rozpočtovania stanovuje na princípe limitov CPV⁴ centrálnu a decentrálnu obstarávanie komodít.

Kvantifikácia zdrojov v programe Obrana sa vykonáva nasledovne: personál v module CO (kontroľ), správa a prevádzka nehnuteľného majetku v module RE-FX (Real Estate Management), zahraničné služobné cesty v module ZASUCENA, ostatná prevádzka v aplikácii PVVČ. Kvantifikácia zdrojov v programe Rozvoj obrany a v medzirezortných programoch sa na roky 2024 až 2026 vykonáva v aplikácii PVVČ, zdroje na roky 2027 až 2029 sa plánujú v prostredí MS Excel. Uvedené skutočnosti naznačujú, že: *„V súčasnosti sa proces programovania realizuje nesystémovým, komplikovaným a málo efektívnym spôsobom v rôznych moduloch a softvérových prostrediach. Nepredstavuje tak účinný nástroj pre činnosť obranných plánovačov“* (Marik 2023a). Programovanie ostatnej prevádzky v aplikácii PVVČ sa vykonáva na úrovni nákladových stredísk v transakcii Zber požiadaviek na obdobie troch rokov. Najnižšie organizačné prvky na úrovni nákladových stredísk tak plánujú prevádzku bez pochopenia komplexnejších strategických súvislostí a často bez aktuálnych informácií. Aktuálne uplatňovaný postup plánovania tiež neodráža potreby obstarávania, nakoľko napríklad rámcové dohody sa uzatvárajú na dlhšie časové obdobie, ktoré nie je zastrešené ani v programovaní, ani v rozpočtovaní.

⁴ CPV (common procurement vocabulary) – spoločný slovník obstarávania obsahuje kódy CPV s popisným textom obstarávaných tovarov, služieb a stavebných prác. Slovník slúži obstarávateľovi na spresnenie špecifikácie predmetu zákazky, ktorú obstaráva a hospodárskemu subjektu na identifikáciu zákazky na dodanie tovaru, poskytnutie služby alebo realizáciu stavebných prác.

Po vykonaní procesu programovania zakončeného schválením Programového plánu nasleduje proces rozpočtovania, ktorý na rozdiel od programovania už nie je v gescii SEOP MO SR, ale v gescii Úradu správy rozpočtovej kapitoly (ÚSRK) MO SR. Úlohou rozpočtovania je vykonať rozpis naprogramovaných zdrojov do najdetailnejšieho členenia, t. j. do úrovne komodity. Túto činnosť opätovne vykonávajú nákladové strediská, aj s vyššie uvádzanými nedostatkami. Proces rozpočtovania vyúsťuje do rozdelenia rozpisovaných finančných prostriedkov na centrálnu a decentrálnu rozpočtovú prostriedky v závislosti od procesu obstarávania. Uvedené delenie vykonávajú, ako sme už uviedli, centrálni rozpočtoví disponenti na princípe limitov CPV. *„Táto činnosť je však neefektívna, nakoľko rozdeliť rozpočtové zdroje na centrálnu obstarávanie a decentrálnu obstarávanie je v zmysle platnej legislatívy možné až na základe identifikovaných predmetov zákaziek“* (Marik 2023b). Identifikácia sa vykonáva za súčinnosti útvarov, centrálnych rozpočtových disponentov a Úradu pre investície a akvizície MO SR. Výsledkom procesu rozpočtovania je návrh rozpočtu na budúci rozpočtový rok, z ktorého je následne kreovaný Plán obstarávania zákaziek a Plán decentrálneho obstarávania, pričom tieto plány sa nevytvárajú v žiadnom sofistikovanom softvérovom prostredí, ale v prostredí MS Excel. Zároveň je potrebné zdôrazniť, že aplikácia PVČ vychádza z interného katalógu, ktorý aktuálne obsahuje cca 17 000 komodít, ktoré sú obstarávané v podmienkach rezortu MO SR. V katalógu sú stanovené ceny jednotlivých komodít, ktoré však nezodpovedajú aktuálnej realite. Ich priebežné aktualizovanie by bolo s ohľadom na skutočnosť, že cenotvorba komodít je veľmi dynamická a procesy plánovania sa týkajú viacročného obdobia, ne-reálne. V tejto súvislosti vyvstáva potreba vytvoriť systém, ktorý by umožňoval pružne reagovať na aktuálnu cenovú hladinu tovarov a služieb.

4.3 Možné riešenia identifikovaných problémov

K efektívnejšiemu plánovaniu logistiky a v širšom kontexte k optimalizácii celého procesu obranného plánovania SR, by mohli prispieť nasledovné návrhy riešenia identifikovaných problémov. S cieľom harmonizovať obranné plánovanie SR s obranným plánovaním NATO/EÚ je potrebné upraviť národnú legislatívu, národné a rezortné dokumenty obranného plánovania. Tiež je potrebné uplatniť nový prístup MO SR a OS SR v dôsledku zblížovania obranného a operačného plánovania. Zo strany OS SR je potrebné dôsledne rešpektovať zásady CBP. Požiadavky organizačných zložiek rezortu obrany na udržiavanie a rozvoj spôsobilostí musia vychádzať z objektívnych analýz a vývojových trendov komplexného bezpečnostného a operačného prostredia a musia byť v súlade so závermi CBP (nutnosť rešpektovať: priority, koncepcie overené scenármi, princíp efektívnosti, účelnosti a hospodárnosti – *„must have not nice to have“*) (Ministerstvo obrany Slovenskej republiky 2023b). Rozvoj a udržiavanie spôsobilostí je potrebné rozpracovať do všetkých funkčných oblastí obranného plánovania rezortu tak, aby pokryli celé spektrum rozvoja spôsobilostí (DOTMLPFI). Predpokladom pre prijímanie správnych korekčných opatrení musí byť objektívne hodnotenie stavu. K zlepšeniu informovanosti všetkých aktérov o otázkach obranného plánovania je potrebné podporovať ich aktívny dialóg a pravidelné koordinačné

a informačné stretnutia. Tiež je potrebné stabilizovať a vzdelávať personál v oblasti obranného plánovania.

K zlepšeniu činnosti vo fáze programovania by mohli prispieť najmä nasledovné návrhy a odporúčania (Ministerstvo obrany Slovenskej republiky 2023b):

- v praxi dôsledne aplikovať plánovacie dokumenty (Metodika obranného plánovania, smernica ministra obrany, usmernenie generálneho riaditeľa SEOP);
- termín predkladania požiadaviek stanoviť manažérom podprogramu v dostatočnom časovom predstihu;
- zabezpečiť odborné školenia a oprávnenia na prácu v moduloch a aplikáciách IIS všetkých pracovníkov zainteresovaných do obranného plánovania v dostatočnom časovom predstihu pred spustením prvej etapy tvorby Programového plánu;
- pri novom Programovom pláne vychádzať aj z posúdenia nákladov predošlých rokov v jednotlivých podriadených útvaroch aj komoditách;
- aktualizovať údaje v IIS najmä čo sa týka aktualizácie jednotkových cien;
- návrhy strategických a koncepčných rozhodnutí v oblasti obranného plánovania majúce vplyv na rozpočet kapitoly MO SR v priebehu rozpočtového roka doplniť o identifikáciu a zhodnotenie možných dopadov na plnenie priorít rozvoja spôsobilostí v rezorte MO SR v stanovených termínoch predtým, ako minister obrany prijme rozhodnutie;
- zabezpečiť spätnú väzbu kontroly programových a skutočne zrealizovaných požiadaviek, v monitorovacích správach za príslušné obdobie daného roka podrobne zdôvodniť zaznamenané rozdiely;
- všetky zdroje programovať účelne, hospodárne a efektívne s dôrazom na plnenie hlavných úloh a disponibilné zdroje, programovať tak, aby sa minimalizoval počet rozpočtových opatrení v priebehu rozpočtového roka.

Jedným z možných spôsobov ako kvalitatívne zlepšiť procesy plánovania je úzke systémove prepojenie činností jednotlivých organizačných zložiek podieľajúcich sa na programovaní, rozpočtovaní a obstarávaní, aby bola nielen zabezpečená kontinuita jednotlivých procesov, ale aj zvýšená efektivita plnenia stanovených cieľov. Potreba väčšej previazanosti plánovania na výsledky verejného obstarávania sa javí ako nevyhnutnosť aj z dôvodu aktuálneho manažovania verejných financií Útvorom hodnoty za peniaze MF SR, čo však na druhej strane najmä z časového hľadiska komplikuje realizáciu rozpočtových výdavkov, najmä v kategórii kapitálových výdavkov (Marik 2023b). Nevyhnutnou podmienkou na zlepšenie systému obranného plánovania a dosahovania lepších výsledkov v obrane je zosúladenie rozpočtovania s dlhodobým a Programovým plánom a plánovacích dokumentov s reálne podloženým finančným krytím (zosúladenie požadovaných a alokovaných zdrojov) (Cuník a Hrozenská 2021a).

Záverom tejto časti článku považujeme za potrebné zdôrazniť, že k efektívnemu riešeniu viacerých vyššie identifikovaných problémov by mohli prispieť aj dobré príklady praxe zo zahraničia. Na základe komparatívnej analýzy systémov obranného plánovania piatich štátov NATO (Belgicka, Českej republiky, Dánska, Litvy a Maďarska) boli formulované nasledovné odporúčania pre obranné plánovanie slovenského rezortu obrany, s ktorými sa autorka článku plne stotožňuje (Cuník a Hrozenská 2021b):

- zredukovať počet strednodobých riadiacich a plánovacích dokumentov na vládnej a rezortnej úrovni;
- preformulovať definíciu obranného plánovania v zákone o obrane tak, aby umožňovala väčšiu flexibilitu pri dlhodobom a strednodobom plánovaní;
- zlepšiť monitoring plnenia plánov na všetkých úrovniach formou merateľných ukazovateľov;
- stabilizovať financovanie obrany formou zákona;
- sformalizovať proces nakladania s nevyužitými prostriedkami v rozpočte rezortu obrany;
- z rezortnej úrovne viesť rokovania s Agentúrou NATO pre KIS – NCIA (NATO Consultation, Command and Control Agency) o využiteľnosti systému J-DARTS⁵ pre SR.

ZÁVER

Výsledky a závery skúmanej problematiky naznačujú, že efektívnosť plánovania logistiky je ovplyvnená problémami systémového charakteru, ktoré determinujú ako jednotlivé fázy procesu obranného plánovania, tak aj funkčnosť všetkých prvkov a vzťahov tohto systému. Optimalizovanie systému obranného plánovania, či už na národnej alebo rezortnej úrovni, si tak vyžaduje aplikovanie účinných riešení. Zdrojom inšpirácií môžu byť odporúčania vyslovené v 4. kapitole tohto článku.

Plánovanie logistiky úzko nadväzuje na plánovanie síl (ako ďalšej z domén obranného plánovania). V tejto súvislosti je potrebné zdôrazniť, že: „*Jedným z najdôležitejších určujúcich činiteľov úspechu síl je nepretržité zabezpečovanie logistiky. Je dôležité hodnotiť štruktúru logistiky, stav zásob, vrátane úrovne podpory hostiteľskou krajinou*“ (NATO 2003). Dôležitosť a nenahraditeľnosť logistiky v kontexte zabezpečenia obrany a bezpečnosti štátu zdôrazňuje požiadavku skvalitniť a zefektívniť národné procesy obranného plánovania SR, ale aj optimalizovať a harmonizovať ich s procesmi obranného plánovania NATO a EÚ. Skúsenosti z praxe naznačujú, že k naplneniu uvedených požiadaviek môže prispieť aj flexibilné reflektovanie na všetky zmeny v procesoch a dokumentoch obranného plánovania, a to formou aktualizácie Metodiky obranného plánovania. Je však dôležité, aby na tejto aktualizácii participovali všetky relevantné zložky MO SR a OS SR, vrátane riadiacich zložiek logistiky.

Veríme, že teoretické a empirické poznatky obsiahnuté v danom článku môžu byť zdrojom podnetov a inšpirácií najmä pre manažérov rezortu MO SR vstupujúcich a participujúcich na procesoch obranného plánovania, osobitne však plánovania logistiky. Vyslovené závery a odporúčania by mohli prispieť ako k zefektívneniu plánovania logistiky v rámci

⁵ The Joint Defence Planning Analysis and Requirements Tool Set je softvérový nástroj pre obranné plánovanie založený na spôsobilostiach, ktorého hlavným benefitom je overiteľnosť a objektivnosť výstupov pri plánovaní spôsobilostí. Nástroj je dostupný pre členské štáty NATO bezplatne (Glærum, 2010).

obranného plánovania v rezorte MO SR, tak aj k optimalizácii obranného plánovania SR, a v širšom kontexte k posilneniu bezpečnosti a obrany štátu (vrátane posilnenia kapacít a spôsobilostí logistiky a HNS). Článok môže byť východiskom pre ďalšie skúmanie predmetnej problematiky v budúcnosti, ako aj spracovanie odborných či vedeckých prác na danú tému.

ZOZNAM ZDROJOV

Baxa, Fabian, Hodický, Jan, Melichar, Josef a Procházka, Dalibor. 2020. *Obrané plánování při řízení obrany státu*. Brno: Univerzita obrany. <https://bit.ly/45BC7oS>.

Cuník, Maroš a Hrozenská, Barbora. 2021a. „Plány vs. zdroje. Riziká pre plnenie obranných plánov a možnosti zosúladenia plánovacích dokumentov s rozpočtom.“ Ministerstvo obrany Slovenskej republiky. Analytický útvar. Január 26, 2024. <https://www.mosr.sk/au-mosr>.

Cuník, Maroš, Hrozenská, Barbora. 2021b. „Obranné plánovanie. Komparatívna analýza piatich štátov.“ Ministerstvo obrany Slovenskej republiky. Analytický útvar. Február 17, 2024. <https://bit.ly/3zg399e>.

Generálny štáb Ozbrojených síl Slovenskej republiky. 2006. *Logistická doktrína Ozbrojených síl Slovenskej republiky SVD 40(B)*. Bratislava.

Hrnčiar, Michal a Kompan, Jaroslav. 2023. „Factors Shaping the Employment of Military Force from the Perspective of the War in Ukraine.“ *Vojenské rozhledy* 32 (1): 69-82. doi: 10.3849/2336-2995.32.2023.01.069-082.

Kelemen, Miroslav a Ivančík, Radoslav. 2012. *Obranné plánovanie a výdavky na obranu: súčasť krízového plánovania štátu*. Košice: Vysoká škola bezpečnostného manažérstva v Košiciach.

Marik, Róbert. 2023a. Osobná komunikácia. Január 14, 2023.

Marik, Róbert. 2023b. Osobná komunikácia. Marec 28, 2023.

Ministerstvo obrany Slovenskej republiky. 2021. *Metodika obranného plánovania* č. p.: SEOP-42-2/2021. Bratislava.

Ministerstvo obrany Slovenskej republiky. 2022. *Smernica vlády Slovenskej republiky o plánovaní obrany štátu*. č. OdKR-10-68/2021. Bratislava.

Ministerstvo obrany Slovenskej republiky. Sekcia obrannej politiky. 2023a. „Poznatky, skúsenosti, problémy a návrhy z procesu obranného plánovania (I. časť)“. Prezentácia na Konferencii o obrannom plánovaní, Smrekovica, 2. – 4. 5. 2023.

Ministerstvo obrany Slovenskej republiky. Sekcia obrannej politiky. 2023b. „Poznatky, skúsenosti, problémy a návrhy z procesu obranného plánovania – programovania (II. časť)“. Prezentácia na Konferencii o obrannom plánovaní, Smrekovica, 2. – 4. 5. 2023.

NATO. 2023. *Allied Joint Doctrine for Logistics – AJP-4*. Washington, DC: <https://www.jcs.mil/Doctrine/Joint-Doctrine-Pubs/4-0-Logistics-Series/>

NATO. 2023. *Handbook on Long Term Defence Planning*. RTO TECHNICAL REPORT 69. 2003. Washington, DC: <http://odop.mil.sk/wp-content/uploads/2010/03/TR-069-TOC.pdf>.

NATO Standardization Office. 2021. *AAP-06 Edition 2021 - NATO Glossary of Terms and Definitions*. Washington, DC: <https://bit.ly/4cw1FGe>.

Zákony pre ľudí. 2023. "Zákon č. 319/2002 Z. z. o obrane Slovenskej republiky." [online]. [cit. 2024-01-26]. Dostupné z: 319/2002 Z.z. - Zákon o obrane Slovenskej republiky - SLOV-LEX.

Autor: ***Ing. Viera Frianová, PhD.,** narodená v roku 1972. Je absolventkou Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici (Ing. 1996) a Ekonomickej univerzity v Bratislave (PhD. 2010). Od roku 1998 pôsobí na pedagogických funkciách v rámci vojenského vysokoškolského vzdelávania v Liptovskom Mikuláši v odboroch ekonomika obrany, národná a medzinárodná bezpečnosť, manažment obranných zdrojov, obrana a vojenstvo. V súčasnej dobe pracuje ako odborná asistentka na Katedre logistického zabezpečenia Akadémie ozbrojených síl gen. M. R. Štefánika v Liptovskom Mikuláši, Slovenská republika. Zaoberá sa problematikou ekonómie, ekonomiky obrany a bezpečnosti a obranného plánovania.*

ORCID: 0009-0006-6974-2143

Affiliation: Armed Forces Academy; Slovak Republic