

Ještě jednou k SPPR (A. Kudloun)

Pojem „systém plánování, programování a rozpočtování“ a jeho obsah jsou v posledních letech obsahem nejen řady článků a materiálů, často i značně kritických, publikovaných ve vojenském odborném (viz přehled literatury) i oficiálním tisku (např. Věstníky MO), ale současně i obsahem činnosti (zatím spíše nárazové) části příslušníků AČR, přičemž jeho podstata (i přes jeho značný význam a reálné dopady výsledků jeho „fungování“ na činnost jednotlivých zařízení a institucí AČR) asi není všem jeho aktérům zcela zřejmá. Příčin tohoto stavu i dalších problémů SPPR je podle mého názoru celá řada, např.:

- ▲ uvedené materiály jsou mnohdy příliš obecné a jsou málo orientovány především na ty příslušníky AČR, kteří se z titulu svých funkcí nebo pověření (správci programů, podprogramů, programových prvků ap.) čas od času podílejí na zpracování jednotlivých podkladů pro fungování SPPR,
- ▲ projevuje se značná problematičnost a nejasnost způsobu vymezení rizik ohrožení státu a stanovení jejich návaznosti na jednotlivé programy AČR (přitom vyřešení tohoto problému a jednoho z nejslabších míst současného stavu SPPR je velmi důležité),
- ▲ negativně působí i podcenění nutnosti důkladného objasnění podstaty a očekávaného přínosu SPPR při jeho postupné realizaci (podobně jako při zavádění „řízení pomocí cílů“) zejména těm příslušníkům AČR, kteří se na zpracovávání podkladů a fungování systému podílejí. Úkoly a pokyny se často vydávaly na poslední chvíli, k značným změnám (včetně ve vymezení programů a jejich správců) docházelo v průběhu plánovacích cyklů SPPR ap., což oslabuje důvěru v přínos SPPR a spíše vyvolává pocit zbytečně vykonávané práce atd.

Cíl a účel (určení) SPPR

Jedním z rozhodujících směrů transformace Armády ČR, zahájené v r. 1993 (podle mého názoru ani zdaleka neukončené, natož úspěšně provedené, jak bývá představiteli AČR prezentováno) je i oblast řízení obranných zdrojů, tj. rozhodování o využití lidských, finančních a hmotných (materiálních) zdrojů, jež má (dostává) k dispozici rezort obrany a v jeho rámci AČR pro naplnění svého základního cíle a úkolu „být připravena čelit vojenskému napadení jakkoli silným protivníkem z kteréhokoli směru a za jakýchkoli podmínek zahájení a vedení války“ (9., s. 17), tzn. k zajištění svrchovanosti státu.

Uvedená oblast činnosti (a současně proces, neboť má svůj časový průběh) je v AČR označována pojmem „systém plánování, programování a rozpočtování“ (SPPR). Podstatou (cílem) SPPR je na základě použití optimalizačních metod rozdělovat omezené (obrné) zdroje státu v závislosti na jím stanovených prioritách obranných cílů.

Účel (určení) a východiska SPPR lze objasnit na následující myšlenkové konstrukci:

- * na stát mohou v průběhu jeho vývoje působit různé vlivy a okolnosti (rizika), jež mohou narušit jeho stabilitu, rozvoj nebo dokonce mohou ohrozit samu jeho existenci,

- * tato rizika ohrožení (bezpečnosti) státu mohou mít různý charakter a podstatu, tj. mohou vznikat a působit jak nezávisle na vědomí a vůli lidí, tak mohou být vyvolány vědomou a záměrnou činností jednotlivců, organizovaných skupin nebo i celých států,
- * rizika ohrožení (bezpečnosti) státu mohou být (existovat, působit) ve dvou základních stavech - v latentním (klidovém, nepůsobícím) stavu a v reálném, v daném okamžiku na stát působícím stavu, přičemž přechod mezi těmito stavy rizika může být jak plynulý (s různě strmou křivkou nárůstu jeho úrovně, míry působení), tak i skokový, kdy k přechodu z latentního do působícího stavu dojde náhle, tj. bez nebo jen s velmi krátkým obdobím výstrahy (varování),
- * působnost (účinek, důsledek realizace) jednotlivých druhů rizik ohrožení (bezpečnosti) státu může být značně rozdílná - od lokálního, místního účinku až po celostní (celkový) účinek, kdy je působením události (realizovaného rizika) zasažena nejen podstatná část nebo celé území státu, ale kdy může být ohrožena i sama jeho existence jako státního zřízení,
- * k eliminaci jednotlivých rizik ohrožení (bezpečnosti) státu jak ve fázi jejich latence (tj. klidového stavu), tak i ve fázi jejich reálného působení si stát vytváří různé obranné mechanismy (instituce, organizace), jejichž úkolem je především co nejvíce snížit pravděpodobnost nebo dokonce zabránit přechodu rizika z klidového do reálně působícího stavu. V případě, kdy se této změně klidového v reálně působící stav nepodaří zabránit, je pak úkolem těchto institucí v maximální možné míře minimalizovat negativní účinky nastalé události na stát, jeho obyvatelstvo, hmotné prostředky i životní prostředí a v co nejkratší době a s co největším efektem obnovit předchozí klidový stav.

Poznámka: Výše uvedená logická konstrukce je východiskem nejen pro SPPR, ale je základem problematiky v literatuře nazývané „crisis management“, tj. krizový management, krizové řízení, „řešení krizí“. Podstatou krizového managementu je myšlenka, že jakákoliv instituce, výrobní i nevýrobní organizace (tedy nejen stát) může být (je) v průběhu své existence ohrožena různými událostmi majícími krizový charakter, tj. rychlou nebo náhlou změnou situace a vznikem stavu, kdy je ohrožena její samotná existence (krizovým stavem přitom může být např. jak vážná provozní havárie ve výrobě, únik látek ohrožujících životní prostředí, tak např. i odchod v podstatě nenahraditelného zaměstnance s vysoce specializovanými znalostmi a schopnostmi, náhlé objevení se silné konkurence na trhu zboží, hrozící neuplatnění vlastního zboží a zánikem firmy ap. - tzn. že nemusí jít vždy bezprostředně jen o fyzický útok a fyzikálně destruktivní účinky rizika na danou instituci).

Pro takovéto potenciální krizové případy je doporučováno každé dobře řízené organizaci mít vyhodnocena možná rizika, mít zpracovány krizové plány pro činnost v jednotlivých variantách možných rizik a mít připraven a proškolen personál, schopný i ve značném stresu zvládnout řízení = řešení konkrétně vzniklé krizové situace (tzn. i jiné než „plánované, očekávané“).

Rizika ohrožující stát lze rozlišovat podle různých hledisek, např.:

◆ **podle doby přechodu z klidového do působícího stavu:**

- s různě strmou křivkou nárůstu krizové situace (což v závislosti na rychlosti vývoje krizové situace umožňuje státu v menší či větší míře realizovat plánovaná, případně přijmout i další nezbytná a dodatečná opatření),
- náhle působící (což umožňuje reagovat na vzniklou krizi v podstatě až po realizaci rizika),

◆ **podle rozsahu působení:**

- *místní (lokální)*, tj. s omezeným prostorovým účinkem,
- *rozsáhlé* (velkoplošné), působící na celé území státu nebo jeho podstatnou část,

◆ **podle charakteru fyzikálního působení:**

- *destruktivní* (dochází k nevratným změnám prostředí a materiálních podmínek života),
- *nedestruktivní* (nedochází k vzniku materiálních škod, ale je např. narušena akceschopnost státních orgánů a institucí, důvěra občanů v ně ap.).

Zřejmě nejdůležitějším přístupem k rozlišování a posuzování rizik je jejich hodnocení podle **zdroje a způsobu působení** na:

a) **nevojenská rizika, zahrnující:**

- **rizika přírodní povahy**, tj. vznikající a působící v podstatě nezávisle na lidském vědomí a jednání. Do této kategorie patří zejména:
 - *živelní pohromy - zemětřesení, povodně, plošné požáry lesních masívů,*
 - *průmyslové havárie a závažné dopravní nehody spojené se značným rozsahem destrukce objektů, únikem škodlivých látek a zamořením životního prostředí,*
 - *hromadné epidemie osob a zvířat ap.;*

K eliminaci tohoto druhu rizik, vznikajících a působících především uvnitř státu a ohrožujících životy lidí a materiálové hodnoty, je určen

Integrovaný záchranný systém (IZS),

jehož složky tvoří - *Policie ČR (Ministerstvo vnitra ČR),*

- *Hasiči (Ministerstvo vnitra ČR),*

- *Záchranná služba (Ministerstvo zdravotnictví ČR).*

Vyčlenění části sil a prostředků AČR v prospěch IZS se předpokládá pouze ve výjimečných případech a situacích, přesahujících možnosti sil a prostředků IZS s cílem minimalizovat ztráty na životech a hmotné škody.

- **rizika sociální povahy**, tj. spojená s vědomou činností lidí a jejich důsledků. Do uvedené kategorie lze zahrnout zejména:

- *masovou migraci obyvatelstva z území jiných států ohrožených živelní pohromou, občanskou válkou, suchem a hladem apod., vyvolanou snahou o záchranu života (existence),*
- *masový terorismus jako důsledek aktivit organizovaných skupin, usilujících o ovlivnění státních orgánů a zastrášení obyvatelstva ničením objektů a působením ztrát na životech,*
- *organizovaný zločin ve formách působících destruktivně na akceschopnost státních orgánů, vyvolávající např. nedůvěru v loajálnost a nestrannost státních zaměstnanců a jejich schopnost hájit zájmy společnosti jako celku i jejích členů (masová korupce, prosazování lokálních a skupinových zájmů proti celospolečenským ap.),*

- *obecnou kriminalitu ohrožující bezpečnost lidí a jejich majetku a ovlivňující vztah lidí k státu jako instituci hájící jejich zájmy;*

K eliminaci tohoto druhu rizik, vznikajících a působících vně i uvnitř státu a ohrožujících jeho činnost a funkce, je určen

rezort Ministerstva vnitra ČR,

tj. především síly a prostředky *Policie ČR*, případně i *Pohraniční policie* a *Celní služby ČR* (Ministerstvo vnitra ČR).

Ve výjimečných situacích, přesahujících možnosti sil a prostředků MV (Policie ČR), se předpokládá vyčlenění části sil a prostředků AČR v prospěch MV.

- b) **vojenská rizika**, spojená s použitím ozbrojené síly a spočívající ve snaze protivníka vnutit ohroženému nebo napadenému státu vlastní vůli a prosadit své požadavky. Přitom v závislosti na rozsahu zasazeného území, počtu zúčastněných států a nasazených sil lze rozlišovat:
- **globální konflikt**, zahrnující značnou část povrchu Země a větší počet států, zejména vojensky a ekonomicky nejvyspělejších. Míra zapojení a vlivu AČR na průběh globálního konfliktu je pouze symbolická a těžko definovatelná - jejím základním úkolem v takové situaci by mělo být, kromě plnění spojeneckých závazků, v závislosti na situaci a možnostech přispět v maximální možné míře k ochraně životů občanů státu a jejich majetku,
 - **regionální konflikt**, jehož účastníky může být několik států v různých variantách (jeden proti několika, několik proti několika, několik proti jednomu), přičemž samotný konflikt se může odehrávat na území pouze jednoho státu (tedy i např. ČR) nebo i na území všech účastníků konfliktu. Vzhledem k variantnosti regionálního konfliktu je míra zapojení a vlivu AČR na jeho průběh opět těžko definovatelná a její úloha (kromě obrany svrchovanosti státního území v případě jejího narušení) může být opět různá (včetně plnění případných spojeneckých závazků při odražení napadení na území spojence ap.),
 - **lokální konflikt**, tj. konflikt pouze dvou sousedních států, v němž předmětem sporu mohou být především historicky sporná území, postavení národnostních menšin na území druhého státu ap. (tzn. že až na výjimky nepůjde o ovládnutí nebo podmanění jednoho státu druhým). Složitost případného lokálního konfliktu pro AČR spočívá v tom, že do doby získání a zapojení možných spojenců na vlastní straně se musí při odražení napadení (agrese) spolehnout pouze na vlastní síly a prostředky, tzn. že musí být při pravena na střetnutí s protivníkem v síle odpovídající síle armád sousedních států (tj. od vyrovnaného až po výrazně silnějšího)!

Přitom kromě výše uvedeného rozsahu vojenského rizika je jeho velmi důležitým rysem i **doba nezbytná k přechodu státu a AČR z mírového do válečného stavu**, protože vzhledem k době potřebné k zmobilizování sil a prostředků AČR a k provedení všech opatření

spojených s jejím uvedením do bojové pohotovosti a zaujetím operační sestavy je nutno respektovat skutečnost, že případné zahájení možné agrese v kterémkoli okamžiku do ukončení (splnění) všech těchto nezbytných opatření znamená, že protivník (agresor) dosáhl odpovídající míry překvapení se všemi negativními důsledky pro bojeschopnost a odolnost AČR a státu jako celku.

Tzn. že kromě rozsahu možného konfliktu je při posuzování jeho nebezpečnosti a opatření nezbytných k jeho eliminaci nutno brát velmi vážně v úvahu i možný časový průběh narůstání krizové situace a jejího přechodu do vlastní krize (tj. ozbrojeného konfliktu).

K eliminaci vojenských rizik, ohrožujících nejen životy lidí a materiální hodnoty, ale i činnost a někdy i samu existenci státu, je určen

rezort Ministerstva obrany ČR,

tj. především síly a prostředky Armády ČR v součinnosti a za přispění všech ostatních státních institucí a orgánů ČR i právnických a fyzických osob působících na jejím území v rozsahu vymezeném zákony o obraně státu ap. (tj. mj. i se zapojením IZS a Policie ČR v prospěch bojovou činností postiženého obyvatelstva).

Uvedené členění rizik a současné rozdělení odpovědnosti rezortů státu lze shrnout pro větší názornost v následující tabulce:

Druh rizika	Charakter rizika	Za eliminaci odpovídá rezort	Výkonný orgán pro eliminaci rizika	Poznámka
nevojenské	přírodní	ministerstvo vnitra a ministerstvo zdravotnictví	Integrovaný záchranný systém (IZS)	Na eliminaci těchto druhů rizik se AČR podílí podle potřeby pouze vyčleněním části sil a prostředků v prospěch IZS nebo Policie ČR.
	společenské	ministerstvo vnitra	Policie ČR	
vojenské	ozbrojený konflikt	stát jako celek (vláda, parlament), zprostředkované ministerstvo obrany	Armáda ČR	V prospěch obrany státu a AČR působí v rozsahu stanoveném zákony všechny ostatní rezorty státu, právnické i fyzické osoby.

Poznámka (poněkud rozsáhlejší): Vzhledem k výše uvedenému charakteru možných rizik ohrožení (bezpečnosti) státu se mi jeví jako přinejmenším diskutabilní názory typu:

- státu v nejbližších deseti letech (mimořádně - z čeho byl např. vyvozen tento časový údaj?) riziko vojenského napadení nehrozí a pokud k němu dojde, bude mu předcházet delší období narůstání napětí, umožňující včas přijmout nezbytná opatření,
- armádu je nutno připravovat na nejpravděpodobnější průběh konfliktu, kterým by byla podle některých názorů tzv. nestandardní operace, vycházející z předpokladu eskalace napětí

v pohraničních oblastech státu v důsledku činnosti kriminálních skupin a postupného zapojení ozbrojených sil obou sousedních států do řešení takto vzniklé krize.

Polemika s uvedenými názory přesahuje rozsah článku, ale přesto považuje autor za nutné na jejich problematičnost upozornit. Přitom lze jako argument použít nejen názor vysokého představitele jedné z členských armád NATO („...musíme přijmout pouze takový koncept armády, který zvažuje parametry odvozené z toho nejhoršího možného scénáře. Konkrétně se jedná o scénář, který předpokládá co nejlépe vyzbrojeného protivníka a spolupráci s co nejlépe vybavenými a vyzbrojenými spojenci. ...Změny týkající se zavádění výzbroje a techniky se tedy nemohou vztahovat pouze k současné situaci.“ [6], s. 139), ale i dokonce formulaci z nové strategické koncepce NATO („Na druhé straně však existují větší nebezpečí vzniku různých krizí, které by se mohly rychle vyvíjet a mohly by vyžadovat rychlou reakci ...“ [7], s. 229).

Výše uvedené postoje a názory představitelů státu a armády mají totiž zásadní vliv na formulaci a hodnocení možných rizik ohrožení státu a v návaznosti i na využívání zdrojů vyčleněných na přípravu státu na jeho obranu, tzn. mj. i na způsob realizace systému plánování, programování a rozpočtování v resortu obrany. Proto jsou podle mého názoru problematické i názory na možný průběh vlastního ozbrojeného konfliktu, formulované v ustanoveních předpisů pro jednotlivé organizační stupně AČR (např. Všeob. P-6 Příprava a vedení obranné operace, návrh Polního řádu ap.), vycházející spíše z možného průběhu koaličního konfliktu v minulých desetiletích než z možného průběhu konfliktu odpovídajícího radikálně změněné situaci v Evropě 90. let a velmi málo respektující zásadní změny v současné vojensko-politické situaci, ve vztazích mezi státy i změny ve velikosti a struktuře soudobých armád sousedních států i jejich vlivy a dopady na možný průběh konfliktu. Necht' se kritický čtenář v této souvislosti zamyslí a sám posoudí, zda vůbec, kde, kým a jak byly v AČR analyzovány způsoby zahájení, průběh a výsledky lokálních konfliktů posledních let (Panama, Izrael - arabské státy, Pouštní bouře, občanská válka na území bývalé Jugoslávie, Čečensko ap.) a do jaké míry se poznatky z nich, tj. z vojenské praxe, zobecnily a přenesly do vojenské teorie zprůměrněné v řádech a předpisech pro bojovou činnost vojsk AČR (že to lze, že se tato analýza v jiných armádách provádí a že je nutná, potvrzuje svým obsahem a především svými závěry např. stat' [4].).

Z konstatování uvedených na předchozích stránkách je zřejmé, že možná míra působnosti (tj. plošný rozsah) a stupeň nebezpečnosti jakéhokoliv nevojenského i vojenského rizika a možných důsledků jeho realizace na stát (jeho zřízení, instituce, obyvatelstvo, hmotné prostředky, životní prostředí ap.) vyžadují od státu i vynaložení odpovídající části jeho zdrojů (lidských, finančních, hmotných) na vytvoření a činnost výše uvedených obranných mechanismů státu (IZS, Policie ČR, AČR). Přitom velikost zdrojů vynaložených státem k eliminaci jednotlivých rizik je závislá na řadě činitelů, mezi něž patří především:

- pravděpodobnost realizace rizika, která může být různá a může se měnit jak v současnosti, tak i v blízké nebo vzdálenější budoucnosti,
- rozsah a stupeň nebezpečnosti účinků realizovaného rizika pro stát jako celek,
- reálnost přijetí nezbytných opatření až v průběhu nárůstu hrozby realizace rizika v závislosti na jeho charakteru a možných účincích (tj. schopnost a možnost státu vytvořit instituce potřebné k čelení riziku a eliminaci jeho důsledků teprve v období jeho realizace),
- vnitřní podmínky, tj. mj. celková velikost zdrojů, které má stát k dispozici a z nichž vyčleňuje část potřebnou k eliminaci daného rizika (je zjevné, že zdroje kteréhokoliv státu jsou v současné době značně limitovány, neboť většina zdrojů státu musí být použita na zabezpečení jeho další existence, tzn. na jeho rozvoj, zvyšování životní úrovně lidí, péče o životní prostředí atd. a jenom reálně možná část, odpovídající

pravděpodobnosti vzniku a nebezpečnosti důsledků rizika, může být vyčleněna k eliminaci příslušného rizika).

Na základě vyhodnocení možných důsledků a rozsahu nevojenských rizik „přírodní povahy“ by tedy stát měl k jejich eliminaci vyčleňovat odpovídající velikost zdrojů pro fungování IZS, na základě vyhodnocení možných důsledků a rozsahu nevojenských rizik „sociální povahy“ by měl stát k jejich eliminaci vyčleňovat odpovídající zdroje pro fungování rezortu MV ČR (především Policie ČR) a na základě vyhodnocení možných důsledků a rozsahu vojenských rizik by měl stát k jejich eliminaci vyčleňovat odpovídající zdroje pro výstavbu a přípravu Armády ČR.

Velikost zdrojů (lidských, finančních a hmotných), které lze k eliminaci jednotlivých rizik státem vyčlenit, je ovlivněna mj. a především velikostí hrubého domácího produktu, odpovídající velikostí prostředků ve státním rozpočtu ČR a poměru i významu potřeb a požadavků ostatních rezortů (oblastí činnosti) státu. Vzhledem k současným ekonomickým možnostem proto nejsou uspokojovány v požadované (a nezbytné) míře potřeby asi nejen žádného z uvedených „obránných mechanismů“ státu, ale i ostatních rezortů státu (školství, zdravotnictví, bytová výstavba, věda a výzkum atd.).

Obranné zdroje tedy tvoří lidské zdroje, věcné a finanční prostředky, vyčleněné pro potřeby (zajištění) obrany, s nimiž je nutno (vzhledem k jejich omezené velikosti) kalkulovat v průběhu rozhodovacích procesů týkajících se jejich využití k dosažení stanovených obranných cílů.

Rezort obrany, jehož hlavní složku tvoří AČR, je jako jiné rezorty státní správy výkonným orgánem státní moci, tzn. plní „úkoly a zakázky“ státu. V oblasti obrany státu by proto měl stát, tzn. vláda a parlament (ne tedy rezort obrany sám sobě!):

- ▲ formulovat (vymezit) možná vojenská rizika ohrožení státu s určitou nezbytnou perspektivou, tzn. na určité několikileté období,
- ▲ stanovit, v jakém rozsahu má být rezort obrany k eliminaci těchto vojenských rizik připraven, tzn. jaké obranné cíle má být schopen splnit,
- ▲ a k realizaci těchto úkolů potom vyčlenit odpovídající prostředky (v duchu v minulosti platné zásady základního řádu, totiž že „každý vydaný úkol je nutno materiálně zabezpečit“).



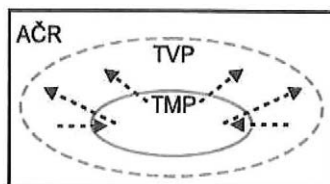
Na základě takto stanovených a konkretizovaných vojenských rizik a z nich vyplývajících obranných cílů je pak nutno stanovit (vymezit, určit) „válečnou“ organizační strukturu armády (jak z hlediska jejího členění na jednotlivé druhy vojsk, složky ap., tak i hlediska optimálního složení a počtů jednotlivých druhů výzbroje a bojové techniky včetně sil a prostředků působících na teritoriu za prostorem obrany AČR) - tzn., že je nutno respektovat požadavek, aby takto vytvořená armádní struktura **po rozvinutí na válečné počty** byla schopna splnit stanovený obranný cíl i v té nejnepríznivější variantě zahájení ozbrojeného konfliktu (protože obranné cíle bude armáda v případě potřeby plnit po rozvinutí na válečné počty).

Teprve z obranných cílů a válečné organizační struktury pak lze vyvodit **mírovou organizační strukturu** (v závislosti na dostupných obranných zdrojích státu) i cíle přípravy armády tak, aby byla schopna v těchto mírových počtech a struktuře se jednak připravovat na plnění svého poslání (tj. včetně přípravy záloh), jednak se v případě potřeby v určené době rozvinout na válečnou strukturu schopnou splnit obranné cíle.

Poznámka: Autoru (a zřejmě ani čtenářům samotným) by nečinilo žádné potíže na příkladech dokumentovat, že takovýmto způsobem se při tvorbě organizačních struktur AČR v období její transformace a reorganizace v letech 1993 až 1995 ani zdaleka nepostupovalo. Je naopak zcela zjevné, že postup výstavby AČR byl opačný - na základě smluvně stanovených limitů hlavních druhů výzbroje a představiteli státu stanovených „dostačujících“ mírových počtů armády (vzhledem k ekonomickým možnostem státu?) byla nejdříve vytvořena její mírová struktura (u pozemních sil „jednotypová“) a jejím přibližným „trojnásobením“ pak i válečná.

Uvedené konstatování lze dokumentovat mj. na postupném vývoji a změnách organizačních struktur brigád územní obrany včetně jejich stále nedostatečné a nevyhovující výzbroje (přičemž do armády stažená výzbroj Lidových milic, pro VÚO alespoň zpočátku umožňující zvýšit jejich bojovou sílu a hodnotu, se v krátké době zlikvidovala) nebo např. i skutečností, že síly a prostředky vyčleňované k ochraně objektů na teritoriu nejsou schopny uvedený úkol splnit (viz např. poznatky ze zkušebního cvičení VDV Brno v květnu 1994). Radu dalších argumentů nelze vzhledem k charakteru článku uvést - třeba si je čtenář v rámci rozvíjení vlastní mozkové aktivity vyvodí a připomene sám.

Aplikace systému plánování, programování a rozpočtování na výše uvedenou posloupnost činností znamená, že z hlediska plnění obranných cílů **optimální válečnou strukturu** armády (TVP - tabulka válečných počtů) je nutno redukovat na mírové počty a strukturu tak, aby byly současně splněny následující požadavky:



- **mírová struktura armády** (tj. především mírové počty všech kategorií jejich příslušníků) může být jen tak velká, aby na její existenci v mírovém stavu **postačovaly prostředky** vyčleňované ze státního rozpočtu do rozpočtu rezortu obrany (tj. včetně prostředků na zabezpečení materiálního vybavení a výzbroje armády a úrovně výcviku odpovídající armádám srovnatelné úrovně nebo armád sousedních států),
- **mírová struktura armády musí být současně** (na druhé straně) **dostačující** k tomu, aby:
 - * umožnila zabezpečit přípravu branců výkonem základní vojenské služby a v návaznosti na to i nezbytnou přípravu vojáků v záloze na výkon jejich funkcí ve válečně rozvinuté armádě,
 - * umožnila v případě potřeby zabezpečit rozvinutí v míru existujících struktur (TMP - tabulka mírových počtů) na organizační strukturu nezbytnou pro odrazení případné vojenské agrese (TVP) a to jak po období příprav, tak i v případě náhlého zhoršení situace (v této souvislosti je např. problematický pro budoucnost uvažovaný poměr jednotlivých kategorií velitelského sboru v AČR, zejména z hlediska potřeby velitelského sboru pro armádu rozvíjenou na TVP),
 - * působila i v míru dostatečně hodnověrnou odstrašující silou, tzn. aby byla schopna i přes své relativně nízké počty zajistit jak své rozvinutí, tak i způsobit protivníkovi při odrazení jeho napadení na jeho vlastním území takové ztráty, které by zpochybnily

jeho případný zisk („Za síly vojenského odstrašování je třeba pokládat tu část ozbrojené složky, která je schopna způsobit protivníkovi ztráty na jeho území a dále anulují smysl a rentabilitu jeho agrese. Patří tam především úderné letouny, řízené střely typu „země - země“, speciální jednotky a další druhy zbraní.“ - viz [8], s. 129) - co z uvedeného zůstalo v AČR po její reorganizaci zachováno? Čím a proč se v tomto směru liší např. od slovenské armády?

Protože v současné době stát nemá potřebné množství prostředků (zejména finančních) na zabezpečení všech svých činností a aktivit včetně problematiky obrany, **není společenská objednávka k eliminaci vojenských rizik vládou formulována**, protože pak „nemusí“ být vládou (parlamentem) ani vyčleňovány prostředky na její zabezpečení (není-li stanoven úkol, nemusí být vyčleněny na jeho plnění odpovídající prostředky), ale mohou být vyčleněny pouze minimální prostředky postačující v podstatě pouze k zachování nebo prosté reprodukci sil a prostředků rezortu obrany na určité minimální výši (bez ohledu na jeho reálný stav a skutečné potřeby a požadavky obrany státu).

Uvedený, pouze do určité míry objektivní stav ale na druhé straně nezbavuje vedoucí pracovníky rezortu obrany (jeho „top management“) odpovědnosti za to, že prostředky vyčleněné ze státního rozpočtu pro potřeby rezortu obrany budou využity racionálně a maximálně efektivně. Proto lze na jedné straně ocenit snahu představitelů rezortu použít k rozhodování o využití zdrojů moderní (a v jiném prostředí ověřené a do jisté míry fungující) metody (PPBS), na druhé straně je nutno konstatovat, že jeho zavádění provází řada závažných (a opakujících se) nedostatků a problémů, jež jsou jen velmi pomalu analyzovány a odstraňovány, o čemž svědčí i **zhodnocení stavu a perspektiv SPPR** jedním z „duchovních“ tvůrců systému, zveřejněné v průběhu roku 1996 (při příležitosti zahájení III. a IV. cyklu SPPR - viz [1] a [3]). Ze shrnutí vývojových možností systému, jeho rezerv, „nezralostí“ a „dětských nemocí“, provedeného v uvedených článcích, považují za nutné upozornit zejména na následující myšlenky:

- v uplynulých letech došlo k položení základů SPPR jako systému řízení zdrojů,
- současně ale docházelo a **dochází v procesu zavádění SPPR k „střetům zájmů“ různých struktur rezortu**, jejichž výsledkem jsou důsledky, jež nejsou v souladu s idejemi systému řízení zdrojů. Přesto je „nutno hovořit i o nepříjemných věcech i přes riziko zmenšování okruhu našich přátel“, neboť chceme-li pokročit při zavádění SPPR, tj. řešit problém „kam chceme směřovat“, je nutno nejdříve odpovědět na otázku „kde jsme“, tj. identifikovat dosažený stav SPPR ([1], s. 68) */s touto myšlenkou autora uvedeného článku se plně ztotožňuji a zastávám stejný názor - v zájmu vyřešení problémů a nápravy nedostatků je nutno věci nazývat pravými jmény a nezakrývat skutečný stav věcí/*.

Současný stav SPPR pak charakterizuje autor článku [1] následujícími tezemi:

- v roce 1993 byl učiněn první systémový pokus o sestavení návrhu rozpočtu pro rok 1994 podle metodiky SPPR, což představovalo i přes jeho nedokonalosti kvalitativní zvrat v metodologii i metodice práce při řízení zdrojů,
- i přes kvalitativní posun v I. cyklu SPPR (rok 1994, tj. návrh rozpočtu pro rok 1995) **nebylo ani v II. cyklu SPPR (1995, tj. návrh rozpočtu pro rok 1996) dosaženo plnohodnotných systémových výstupů**, a to především z důvodu **nesystémových**

zásahů do procesu plánování a řízení zdrojů, k nimž docházelo především ve finální etapě tvorby rozpočtu a jeho rozpisu provedením **plošných restriktivních úprav** alokovaných finančních zdrojů jednotlivých programových prvků bez respektování kritéria priority. Přitom právě plošná úprava, tj. omezování prostředků „všem“, vyvolává u řady zainteresovaných příslušníků AČR pochybnosti o účelnosti a přínosu zavádění SPPR, přičemž přínos SPPR je životně závislý na zainteresovaném a kladně motivovaném působení jeho výkonných prvků,

- i přes uvedené problémy se podařilo sestavit návrh rozpočtu podle programové struktury a předložit jej Parlamentu ČR, což je „jednoznačně pozitivní převažující fakt“ [1, s.69).

Poznámka: Na rozdíl od autora článku mám silné pochyby, zda lze uvedenou skutečnost považovat za jednoznačně pozitivní fakt - asi je přinejmenším diskutabilní, zda je důležitější „forma“ (tzn. fakt, že byl vůbec rozpočet zpracován) než „obsah“ (tj. promyšlenost a odůvodněnost jeho jednotlivých položek).

- kromě uvedených, převážně manažersko-metodických problémů přetrvávají **problémy vnitrosystémové** (nefungují plně vazby SPPR se systémem akvizice a logistiky; časové, kompetenční i jiné průtahy vyvolávají nesoulad mezi administrativním řízením SPPR z úrovně náměstka MO a podřízeností SPPR jako celorezortního systému řízení zdrojů ministři obrany) i **vněsystémové** (neexistuje potřebná vazba rezortu na Parlament a vládu ČR, odpovídající standardům NATO a spočívající zejména ve skutečnosti, že uvedené instituce nedefinují vstupy potřebné pro fázi plánování, tj. bezpečnostní /vojenskou/ politiku a bezpečnostní rizika, resp. cíle obrany, tzn. že neexistuje tzv. společenská objednávka směřující od Parlamentu a vlády ČR k rezortu MO jako vykonavateli služeb v oblasti obrany státu, spočívající ve vymezení rizik ohrožení státu i určení strategie k jejich eliminaci a stanovení nezbytného objemu k tomu vyčleněných prostředků i charakteru armády ap.),
- programový plán (jako plánovací dokument) neplní svou roli a je málo využíván jako nástroj pro manažerské rozhodování, což může mít vzhledem k významu střednědobého plánování (programování) závažné důsledky pro stabilitu celého systému (i personální),
- programovací fázi negativně ovlivnila i skutečnost, že nebylo vydáno „Memorandum o vojenských schopnostech AČR v roce 1996“,
- existuje informační nesoulad mezi zadanými úkoly a cíli výcvikového roku (představující věcné plánování) s jejich ohodnocením (tj. potřebami finančního plánování), v důsledku čehož nedošlo k užší provázanosti SPPR s úkoly základních programových prvků příštího výcvikového roku,
- návrh rozpočtu (výstup SPPR) jako výsledek fáze rozpočtování ne vždy a ne plně průkazně odpovídá na otázku, proč jsou právě tak či onak použity zdroje, není dosaženo potřebné průhlednosti v rozpisu rozpočtu a převodu do účetnictví [1, s. 73).

K naplnění představ o cílovém stavu má SPPR (jak asi v duchu konstatovala i většina z čtenářů obou článků - [1] a [3]) ještě velmi daleko, na druhé straně je ale nezbytné v zájmu AČR usilovat o co nejrychlejší přibližování se k němu. V řadě oblastí je to sice mimo působnost příslušníků rezortu, ale na druhé straně jeho představitelé často nereagují ani na zjevné problémy. V této souvislosti si dovoluji položit řečnickou otázku jen tak pro zajímavost a mimochodem - „objevil“ některý ze čtenářů Vojenských rozhledů v minulých

ročnících článků, v němž by některý z vedoucích představitelů rezortu obrany (MO, GŠ), odpovědný za určitou oblast, reagoval na kritické výhrady některého z autorů, publikované v časopise a směřující k různým oblastem činnosti AČR? Mně se to nepodařilo, a tak mne v této souvislosti napadá rčení „šakali vyjít, ale karavana táhne dál“. O to víc ale v této souvislosti oceňuji snahu redakce umožnit publikaci i jiných než „oficiálních“ názorů (viz např. články [4] a [8]).

Vzhledem k rozsáhlosti článku jsem byl nucen jej rozdělit na dvě části, a proto principy důležité pro fungování SPPR i problémy s jejich realizací se pokusím objasnit v příštím čísle Vojenských rozhledů.

Literatura:

- [1] Ochрана, F.: Stav, perspektivy a systémové cíle SPPR. Vojenské rozhledy č. 2/96.
- [2] Ochрана, F.: Systém plánování, programování a rozpočtování v podmínkách rezortu ministerstva obrany. MO ČR, IMPULS 1993.
- [3] Ochрана, F.: Management obranných zdrojů AČR z pohledu kompatibility se státy NATO. Vojenské rozhledy č. 6/96.
- [4] Scibiorek, Z., Kaczmarek, W.: Možná vize příštího konfliktu. Vojenské rozhledy č. 5/96.
- [5] Ochрана, F.: Základní terminologie systému plánování, programování a rozpočtování. Odbor ekonomických koncepcí a rozpočtu MO, Praha 1995.
- [6] Canin, G.: Materiální zdroje obranného modelu. Vojenské rozhledy č. 3/96.
- [7] Strategická koncepce Aliance. Příručka NATO, Evropské informační středisko Univerzity Karlovy, Praha 1996.
- [8] Olszewski, R.: Vojenské odstrašování. Vojenské rozhledy č. 3/96.
- [9] Bílá kniha o obraně České republiky. Ministerstvo obrany ČR, Praha 1995.
- [10] Svoboda, V.: Nedělejme „vědu“ z vědy! Vojenské rozhledy č. 2/95.
- [11] Sdělení NMO k plánování zdrojů na léta 1996 až 2005. Věstník MO, ročník 1995, částka 14.
- [12] Metodické pokyny pro plánování zdrojů v rezortu MO na léta 1996 až 2005. Věstník MO, ročník 1995, částka 14.
- [13] Sdělení ředitele odboru ekonomických koncepcí a rozpočtu MO k plánování zdrojů v rezortu MO na léta 1997 až 2006. Věstník MO, ročník 1996, částka 6.
- [14] Metodické pokyny pro plánování zdrojů v rezortu MO na léta 1997 až 2006. Věstník MO, ročník 1996, částka 6.
- [15] Metodické pokyny pro programování v rezortu MO na léta 1996 až 2000. Věstník MO, ročník 1995, částka 14.
- [16] Sdělení ředitele odboru ekonomických koncepcí a rozpočtu MO k programování v rezortu MO na léta 1998 až 2002. Věstník MO, ročník 1996, částka 12.
- [17] Ochрана, F.: Základní terminologie systému plánování, programování a rozpočtování. Odbor ekonomických koncepcí a rozpočtu MO ČR, Praha 1995.
- [18] Hoďánek, O.: SPPR na rozcestí. „A“ Report 2005, č. 1/97.