

Plukovník Ing. Václav Svoboda

Zdroje, priority, pořádek a odpovědnost

(K některým problémům novelizace SPPR)

Efektivnost využívání státních prostředků je, jak známo, v demokratických právních státech s pluralitním politickým zřízením jednou z otázek, na které je právem zaměřena pozornost politických (vládnoucích i opozičních) reprezentací, profesních institucí, sdělovacích prostředků i občanů - daňových poplatníků. Vždyť jde o to, jaké služby jim jejich stát za jimi svěřené prostředky a vytvořené hodnoty poskytne. Specifický význam mají tyto otázky v souvislosti s vynakládáním obranných zdrojů. Oproti jiným sférám činnosti státu má oblast obrany specifické postavení: jednak mimo válku a další akutní stadia bezpečnostních rizik nelze explicitně určit efekt obranných zdrojů, jednak, stabilní a zpravidla finančně objemné zakázky rezortu obrany jsou vysoce lukrativní pro jejich dodavatele.

Po politických změnách v Evropě se v problematice obranných zdrojů objevily a stále trvají nové aspekty. Při výrazném snížení nálehavosti bezpečnostního rizika „globální jaderný konflikt“ dochází ve státech NATO k snižování obranných výdajů, postupnému uvážení naplňování „mírových dividend“, k snižování vojenských potenciálů a k celkovému pozitivnímu trendu, který, doufejme, jednou bude mít celosvětový charakter.

Tento proces, který neznamena naivní ignorování existujících bezpečnostních rizik, ale kvalitnější přístup k obranným zdrojům, soustředění na podstatu vytváření obranného potenciálu a redukci zbytečných výdajů a ztrát, je velmi dobře charakterizován např. materiálem Ministerstva obrany Velké Británie „*Front Line First*“, v mnoha směrech podnětném i pro nás. Uvedený proces je současně provázen angažovaností v mírových aktivitách a v prevenci krizí a rovněž hledáním alternativních cest koncipování bezpečnosti, založené na reálné důvěře a moderním bezpečnostním myšlení (*Confidence Building Defence - CBD*).

Ve státech bývalé Varšavské smlouvy, především ve státech usilujících o začlenění do NATO a dalších evropských struktur, je motivace aktivit k analýze a aktualizaci způsobu využívání obranných zdrojů, možno říci, pestřejší. Vedle aspektu „mírových dividend“ se uplatňuje i aspekt opačného trendu. Promítá se v požadavcích zvýšení obranných zdrojů, zaměřených na efektivnost a potřebnou úroveň obrany vlastních zemí, na účast v mezinárodních misích a na dosažení kompatibility a interoperability s ozbrojenými silami NATO. Odlišné je i prostředí realizace uvedených procesů ve srovnání se západními státy, probíhající ekonomická a společenská transformace, nižší výkonnost ekonomiky, a v případě České republiky, zdoluhavé vytváření moderní legislativní báze obrany státu.

Odmítnutí obou hazardů, a to jak s obranou státu, stabilitou, mírem a bezpečností mezinárodního prostředí, tak s obrannými zdroji ze státního rozpočtu a ze společenských hodnot, jsou společným jmenovatelem moderních přístupů stanovení velikosti, struktury a potenciálu ozbrojených sil, plánovacích, programovacích a rozpočtovacích procedur

obránného plánování, řízení a kontroly zdrojů ve všech vyspělých státech, a svým způsobem, i jedním z ukazatelů jejich přístupu sama k sobě. V tomto smyslu nabývá hospodaření s obrannými zdroji vedle vojensko-odborné a ekonomické i politickou a mravní dimenzi.

Novelizace využití SPPR

Lze říci, že v České republice současná situace redukce zdrojů ve všech sférách státních výdajů vytváří z požadavku hospodárnosti, inteligentního ekonomického chování a podstatného snížení ztrát kategorický imperativ pro všechny subjekty, zúčastněné na zdrojových procesech, v nejširším smyslu pro všechny pracovníky rozpočtové sféry, v podmínkách našeho rezortu pro všechny jeho příslušníky.

Samozřejmě nejvyšší požadavky jsou na vrcholovou řídicí sféru (*top-management*), a to zejména při stanovení koncepce a strategie vývoje, plánů, programů a rozdělení zdrojů na vrcholové úrovni. Top management rezortu se musí zaměřit nikoliv na pouhé proklamace, většinou neadekvátně pesimistické nebo optimistické, občas také katastrofické („jestliže se nezvýší rozpočet rezortu, pak ...“), ale na střízlivé, objektivně podložené posouzení existujícího stavu jak potřeb, tak zdrojů.

Moderní vrcholové řízení rezortu vyžaduje, aby v prostoru daných zdrojových omezení byly prioritně zajištěny potřeby existence, provozu, přípravy a výcviku výkonových složek rezortu, AČR a CO ČR. Zároveň musí být vytvořeny podmínky pro provázaný, racionální vývoj rezortu jako celku k dlouhodobě stabilizovanému, programovému pokrytí všech jeho funkcí pro komplexní zajištění obrany státu a dosažení parametrů ozbrojených sil politické a vojenské organizace, jejímž ČR bude členem.

V tomto smyslu se ukazuje jako nadále neúnosná praxe „hry na SPPR“, zastírající reálné problémy a odčerpávající značné, jinde chybějící zdroje na svou vlastní existenci. Při nereálném nebo neodpovědném určení sil, programů a projektů, při chybné alokaci zdrojů a špatném hospodaření nebude stačit rezortu obrany jakkoliv velká částka ze státního rozpočtu a nezajistí se existence, příprava a výstavba jakkoliv malé armády.

Využívání systému plánování, programování a rozpočtování (SPPR), jehož hlavní idea a postupy byly převzaty ze systému PPBS, využívaného při zpracovávání plánů, programů a rozpočtu Ministerstvem obrany USA, bylo v našem rezortu zahájeno v roce 1994. Vzhledem k složitosti problematiky a některým chybám, které vyplynuly zejména ze snahy zavést systém co nejrychleji, bez potřebné přípravy a modelového ověření v podmínkách našeho rezortu, současný stav, vedle řady pozitiv, zejména na poznávací úrovni, neodpovídá plně požadavkům. Je to v zásadě dokumentováno především reálnými výsledky řízení zdrojů rezortu a ve zdrojovém zajištění prioritních oblastí - interoperability s ozbrojenými silami NATO, přípravy, výcviku a modernizace výkonových složek rezortu - AČR a CO ČR.

Určité signály lze odvodit i z publikačního pole, které v oblasti SPPR je v současné době tak výrazné a pestré, že se u něho na okamžik zastavím. Pomínu-li vyslovené nekonstruktivní nářky či konstatování, že „vše je v naprostém pořádku“ (a snad jen chybí, abychom SPPR zaváděli v jiných zemích), a rovněž „moudra“ typu „vše bylo skvěle připraveno, jen to někteří odborně neschopní nechápali a sabotovali“, profilují se dvě

skupiny publikovaných názorů. Jejich příklady, s kterými nebudu hlouběji polemizovat, lze, shodou okolností, nalézt ve VR 2/97.

Článek /1/ charakterizuje přístup „jen se z rozcestí nedostat na scestí, nevymýšlet vymyšlené, vše je vyřešeno a můžeme převzít od MO USA“. Dosavadní praxe, a myslím i zdravý rozum, potvrzují, že jak absolutní kopírování postupu a procedur PPBS, fungujícího, nepochybně s přirozenými problémy, v prostředí MO USA, tak hledání absolutně originálního postupu, jsou nejen neefektivní, ale i zbytečné. PPBS je složitý systém, řešící složitý problém a jeho popis (stejně tak popis SPPR) nelze redukovat na jednoduchá schémata a názvy dokumentů. Jedna věc je základní obrys, idea, logika postupu, princip metody a jiná věc je konkrétní náplň, vstupy, výstupy, algoritmy, pravidla a vztahy procedur. Zde, ať chceme nebo nechceme, musíme zapojit vlastní intelekt a pracovitost (zejména složky a pracovníci, jejichž je to funkční náplň) a tvůrčím, inteligentním způsobem využít know-how, technologie (např. americký počítačový program pro analýzu a modelování obranných zdrojů DRMM) a zkušenosti (včetně případných negativních) z MO USA i z armád a rezortů obrany jiných zemí. **Důležité pro nás je v současné době poznat procedury a dokumenty plánování a řízení zdrojů v NATO a v našich procesech zajistit potřebnou kompatibilitu a informační rozhraní.** Stručně řečeno: plánování a řízení zdrojů na vrcholové úrovni řízení rezortu (a nejen na ní) je metodologicky a věcně především náš problém, který musíme sami dobře a rychle vyřešit.

Článek /2/ charakterizuje komplexnější, kritičtější a snad i odvážnější přístup k otázkám, co je chybné a co se musí udělat (slovko „se“ je zvýrazněno záměrně). Zaměřuje se však zejména na velmi frekventovanou problematiku hodnocení bezpečnostních rizik. Toto vděčné téma, snad proto, že v sekvenci procedur SPPR je na předním místě, trvale stíní neméně důležité, ale daleko složitější, praktičtější problémy, především způsob, kritéria a ověření správnosti optimálního rozdělení zdrojů, strategie volby a realizace priorit, dynamiku, flexibilitu a zároveň stabilizaci vývojového procesu a další.

Nemohu si, při této příležitosti, odpustit otázku pro autory zmíněných článků: Kdo, resp. co bránilo dřívějším modelovým analýzám obranných zdrojů? Jakou aktivitu projevyly vysoké vojenské školy (a vědecké instituce rezortu vůbec) ve vědecké podpoře, v aktivním a praktickém přístupu k řešení zmíněných otázek? Nelze jen kritizovat a případně cestou tisku očekávat odezvu vrcholových funkcionářů rezortu. Všechna čest redakci Vojenských rozhledů za iniciativu a kvalitní práci při vytváření plat formy pro sdělování myšlenek a výměnu názorů. Jsou však i jiné, rychlejší, důraznější, a ovšem občas riskantnější, postupy uplatnění vlastních názorů. Nepoužíváme (sebe nevymám) odborný tisk až příliš často jako vrbu, do které šeptáme své záměry a názory s přáním, aby někdo šel kolem, udělal si písťalku a zapískal a aby to někdo jiný uslyšel a podle našich představ využil?

Uvedené a další podobné články, i při svých nesporných kvalitách a zajímavosti, představují buď přešlapování na místě, nebo pouze malé krůčky k cíli, který před námi stál v počátcích zavádění SPPR a stojí i dnes: Využitím SPPR dosáhnout

- transparentnost plánů, programů a rozpočtu k racionálnímu stanovení a obhájení zdrojových požadavků rezortu,

- potřebnou úroveň ekonomického chování rezortu a efektivnost vynakládání zdrojů k zajištění obranných potřeb a k přiblížení se systémovým, personálním, technickým a informačním parametrům armád NATO,
- kompatibilitu s procedurami a technologií obranného plánování v oblasti alokace zdrojů, uplatňovanými v řídicích strukturách NATO.

V květnu 1997 byl z iniciativy sekce obranné politiky (SOP) MO, v souladu s její působností, za účasti GŠ AČR, HÚ CO ČR a sekci MO, zahájen proces revize a novelizace využití SPPR. Je zaměřen tak, aby při uplatnění principů a základní logiky PPBS, při využití všech dosavadních (kladných i záporných) zkušeností, při sladění vojensko-odborných a ekonomických aspektů byly zřetelně definovány procedury, systémové okolí a vztahy, dokumenty, algoritmy, informační a technologická báze, vlastní náklady s další systémové náležitosti, aby SPPR reálně plnil své funkce k dosažení uvedených cílů. Je to úkol značně obtížný, a to nejen z důvodu objektivní složitosti optimálního stanovení plánů, programů a rozdělení zdrojů.

Negativně se promítají permanentní organizační a redukční změny v rezortu obrany a absence moderní legislativní, normativní a koncepční báze obrany státu, činnosti a výstavby rezortu obrany. I když dílčí ukazatele a události svědčí spíše o opaku, zcela jistě v brzké době k stabilizaci a posílení koncepčnosti v našem rezortu, z řady důvodů, musí dojít a dojde. Nejvíce však, podle mého názoru, v negativním smyslu postup novelizace využití SPPR ovlivňuje neblahá skutečnost, že dosavadní „hra na SPPR“, preferující administrativní, subjektivní postupy, nezahrnující kontrolu a zpětné vazby, nenáročná na intelektuální potenciál, exaktní metody a pořádek, o to však náročnější na zdroje, leckomu vyhovovala.

Za současné situace nám nezbyvá než přestat analyzovat, kritizovat, do nekonečna přemítat a váhat. Musíme nalézt a uplatnit schopnost kooperativních vztahů a konsenzu a naléhavě přistoupit ke společné tvorbě konkrétních funkčních součástí i celého systému v potřebné hloubce a zároveň praktické využitelnosti. Řešení nikdy nebude ideální, vždy však musí být transparentní a funkční.

V článku se dále zaměřím na diskusi některých méně frekventovaných otázek SPPR, a to struktury a alokace zdrojů a určování zdrojových priorit. Přitom ukáži na nezbytnost potřebné hloubky úvah a projekčních prací a řešení i dlouhodobě takzvané jasných problémů. V závěru článku se pokusím iniciovat větší zájem o systémové a morální aspekty alokace a řízení zdrojů.

Budu předpokládat, že čtenář je s principy a dosavadním stavem využívání SPPR v našem rezortu alespoň částečně obeznámen.

Struktura a alokace zdrojů

V současné aplikaci SPPR se vyskytují některé problémy terminologie a strukturalizace. Tento fakt je v praxi většinou způsoben doslovným překládáním anglických termínů a aplikací struktur, bez potřebného hlubšího pochopení věcné náplně a vztahů.

To se týká i pojmu „zdroje“, kterým se dosud u nás označují např. jak populační možnosti státu, tak využívaná technika a materiál. Při novelizaci využití SPPR bude zvažováno důsledně oddělit pojmy „zdroje“ a „prostředky“. S tím souvisí i potřeba uvažovat, zřetelně indikovat, plánovat, programovat, financovat a kontrolovat specifické činnosti a

subjekty, orientované na vstupy rezortu obrany, na zajištění transformace zdrojů na prostředky a na druhý pól tohoto procesu, tj. na návrat prostředků zpět do společnosti, případně na jejich nutnou, účelovou a efektivní rekvalifikaci nebo likvidaci. O vhodnosti definice těchto bazových (zdrojových) subjektů jako součástí rezortu, vytvářejících personální, materiálovou, technickou, energetickou, prostorovou a informační bázi (infrastrukturu) rezortu jsem se již zmínil v /3/.

Zdroje (a prostředky) se v současné době člení (u nás i jinde) na tři základní typy, a to lidské, věcné a finanční. Snadno lze zjistit, že tomuto běžnému členění cosi chybí do homogenosti a korektnosti. Systém rezortu obrany, stejně jako další systémy podobného charakteru, ke své funkci nutně potřebují osoby, materiál a techniku, energii, objekty (prostor), informace (včetně vědeckého poznání, vztahového prostředí a norem) a rovněž služby, získávané (kupované) v systémovém okolí. Tyto vstupy (zdroje) mají kvantitativní a kvalitativní stránku, disponibilitu, formu a obsah, vývojový trend a věcnou (faktickou) a finanční (cenovou) reprezentaci. Z tohoto hlediska je nutno precizovat ve specifických analýzách zejména postavení finančních zdrojů a neabsolutizovat význam finančních ukazatelů, procenta HDP apod. Samotné peníze obranu státu ani výstavbu armády a celého rezortu nezajistí, pokud nebudou umožňovat získání prostředků reálného praktického naplnění potřeb.

Krátce se zmíním o **informačních zdrojích**. V současné době se tato skupina zdrojů (a následně prostředků), výrazně profiluje, a to jak na straně efektu, tak nákladů. Patří sem nejen informace, získávané, uchovávané a zpracovávané automatizovaným způsobem pomocí specifických a většinou, co se týče investic i provozu, finančně značně náročných technologií. Je nutno s větším důrazem uvažovat i informace v neautomatizovaných informačních procesech, zejména v učení a poznání, včetně poznání vědeckého.

Informační zdroje a prostředky mohou, při správném zaměření a využití, působit jako nutná podmínka nebo katalyzátor fungování prostředků jiných typů, mohou podstatně zvýšit jejich výkonnost a tím umožnit snížení počtů a nákladů. Není, myslím, nutno zdůrazňovat význam průzkumu ve vojenství a obecně v zajištění obrany, porovnávat hodnotu a výkonový potenciál informovaného a neinformovaného člověka, zbraně, zbraňového systému, systému velení s řízením. Spontánní a oprávněné akceptování role informací však v sobě skrývá některé potenciální „základnosti“.

U informací, na rozdíl od jiných zdrojů a prostředků, má větší význam optimální, resp. druhá prahová hodnota, při jejímž překročení efekt neroste, ale naopak klesá a dokonce může působit negativně (problémy spojené s informačním zahlcením nebo kolapsem i obecněji s přiměřeností, aktuálností, zpracovatelností a využitelností informací). Vedle toho existuje tendence, více nebo méně účelově podněcovaná z různých stran, k neuváženým nákupům informačních technologií, které, bez adekvátního efektu, aktuálně i následně odčerpávají značné zdroje.

Permanentní „*kyvadlový*“ *upgrade software i hardware* je velmi výhodný pro dodavatele, na straně uživatele (vyloučím-li případné osobní zájmy) může být situace zcela opačná. Je na čase, aby si uživatelé informační techniky a technologií jako zákazníci vytvořili silnější pozici na trhu, aby preferovali stabilitu, reálnou užitnost a přínos informační techniky a technologie pro vlastní práci.

Kromě reálné hodnoty zdrojů má pro dosažení efektu podstatný význam jejich racionální využití a minimalizace ztrát. Mezi těmito koncovými póly zdrojových procesů je proces

rozdělování zdrojů, jako červená nit prostupující celou metodou SPPR a vrcholící v rozpočtovací fázi. Je vhodné si uvědomit, že k rozdělování zdrojů lze přistupovat různým způsobem, od zcela náhodného (fiktivní extrém), přes tržní v různých podobách až k naprosto direktivnímu (opět extrém, snad o něco méně fiktivní).

Přijmeme-li tedy předpoklad, že v racionálním sociálně-ekonomickém systému je stejně iluzorní absolutní síla plánu jako absolutní síla trhu, lze dospět k dílčímu závěru, že i v rozdělení obranných zdrojů budou existovat jak aspekty tržní, tak plánové, a to, při racionální konstrukci metody, v pozitivní souhře. Co tím mám na mysli?

Stát, společenství států, obec, podnik a konečně i každý (rozumný) člověk, věnují na svou bezpečnost a obranu (a samozřejmě i na další oblasti svého života, rozvoje a reprodukce) zdroje, odpovídající jejich prioritám, stupnici hodnot, potřebám a možnostem.

Přitom si z různých variant rozdělení zdrojů vybírají variantu, přínášející jak aktuálně, tak perspektivně nejvyšší efekt pro jejich „bezpečnostní a obrannou poptávku“. Sledují tedy poměr poptávky a nabídky, užitku a nákladů a chovají se, bráno v širším měřítku, tržně. Tento aspekt je tím výraznější, čím více se proces získání a rozdělení zdrojů dostává do stadia konkrétního marketingu a akvizice.

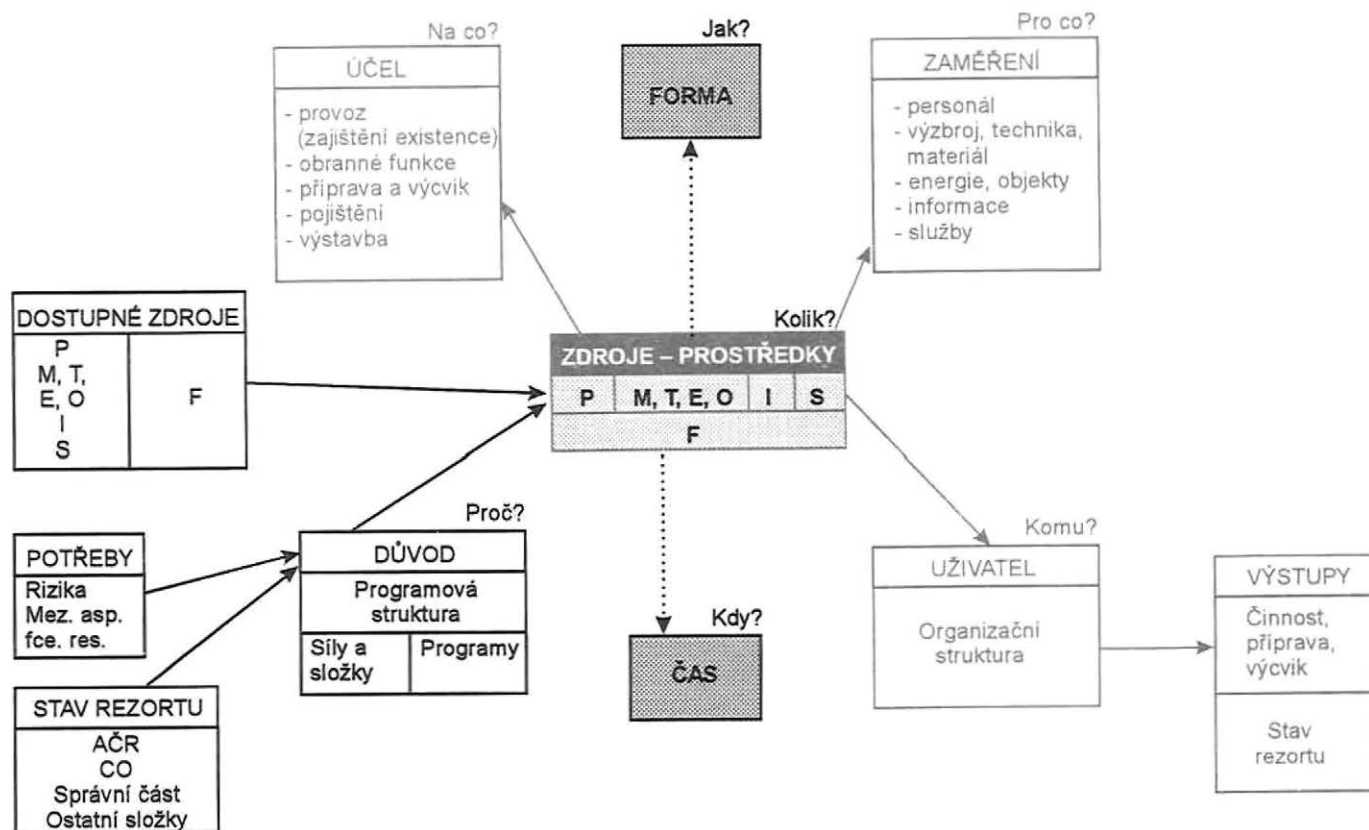
Plánovací aspekt v procesu alokace zdrojů se uplatňuje především v normativních prognózách zdrojů. Výrazněji než dosud musí plánovací aktivity ovlivnit stabilizující a preventivní význam zajištění obrany státu a její zaměření nejen na existující potřeby, zejména na bezpečnostní rizika, ale i na redukci těchto potřeb, na vytváření podmínek pro celkovou stabilizaci, bezpečnost a zamezení vzniku rizik. V tomto smyslu se negativně projevují oba extrémy jak přecenění, tak podcenění obranného potenciálu.

V americkém PPBS i v českém SPPR se jak známo jako výrazný metodologický obrat uplatňuje konstrukce programové struktury jako zobrazení subjektů, realizujících dané potřeby obrany státu a funkce rezortu obrany. Tyto potřeby a funkce a jim odpovídající činnosti a subjekty vycházejí z bezpečnostních rizik a stanovené odezvy na ně, z poslání a úkolů rezortu jako orgánu státní správy a z mezinárodních aspektů, včetně požadavků kompatibility a interoperability AČR s ozbrojenými silami NATO.

Do mírové programové (přesnější termín by byl „programované“) struktury se proto promítají jak požadavky přípravy válečné armády, tak mírové funkce, řízení, zabezpečovací a podpůrné funkce, a konečně vytváření personální, materiálově-technické a informační báze (infrastruktury) rezortu. Funkční mezikrok při konstruování programové struktury je podstatný, protože žádný prvek nemůže být programován a následně zdrojově zajištěn, aniž by plnil konkrétní funkci k pokrytí potřeb.

Lze říci, že programová struktura odpovídá na klíčovou otázku PROČ?, tedy řeší zdůvodnění alokace zdrojů. Logicky následná otázka KOMU? se vztahuje na konkrétní, adresované prvky organizační struktury. Dále se řeší tři případy vzájemného přiřazení, resp. nepřipřazení (a tomu odpovídajícího zřízení nebo zrušení, případně agregace) prvků organizační struktury.

V tomto momentu do procesu vstupuje důležitý faktor, a to reálný stav a trend vývoje prvků, odrážející konkrétní situaci rezortu a jeho složek. Tento faktor, který se v dosavadním pojetí využití SPPR dosti opomíjel, mj. zpochybňuje oprávněnost již překonané praxe určování „podílů na eliminaci bezpečnostních rizik“ a odvozování podílů zdrojů přímo od tohoto ukazatele.



Obr. Schéma alokace zdrojů

Uvedené dvě dimenze alokace zdrojů (proč?, komu?) se běžně uplatňují a názorně prezentují v často publikované tzv. „funkční kostce“ PPBS. Třetí rozměr „kostky“, formulovaný jako „druhy výdajů“, v současné praxi obsahuje položky výdajů „personální, provoz a výcvik, infrastruktura, investice, nevojenské“, což je na první pohled nekonzistentní struktura.

Podle mého názoru je nutno tento rozměr precizovat, resp. separovat podle dvou kritérií, a to účelu (NA CO?) a zaměření (PRO CO?), jak je znázorněno na obrázku celkového schématu alokace zdrojů a rovněž uvedeno v /4/. Není vůbec nesnadné si představit a využívat čtyřrozměrnou „funkční kostku“, kde ukazatel „účel“ bude mít pro mírovou strukturu hodnoty:

- funkce mírová,
- příprava, výcvik
 - na funkci válečnou,
 - na funkci mírovou,
- provoz (zajištění existence),
- výstavba (pokud je indikován rozdíl mezi současným a žádoucím stavem),
- a případně ještě pojištění (včetně odvodů sociálního pojištění).

Ukazatel „zaměření“ by měl, v tomto pojetí, hodnoty, odpovídající dříve uvedené specifikaci zdrojů, tedy:

- personál (P),
- materiál, technika, energie, objekty, prostory (M, T, E, O),
- informace, poznatky, vztahy (I),
- nakupované služby (S).

Toto čtyřrozměrné zobrazení alokace zdrojů umožní reálnější popis a kontrolu zdrojových toků, dovolí větší manévrovací prostor ve stanovení a výběru variant alokace zdrojů a v zásadě nevylučuje „překlopení“ do dosud používané struktury (včetně dotazníku obranného plánování DPQ). Musím říci, že snaha dosáhnout homogenní, konzistentní strukturalizaci nejen v této oblasti, ale i např. při konstrukci programové struktury, naráží na neporozumění, resp. nepochopení. Snad tento článek přispěje k prolomení ledů, narušení setrvačnosti zaběhlého způsobu myšlení. Samozřejmě přivítám všechny konstruktivní náměty na řešení problematiky.

Určování a využívání priorit

Rezort obrany (a každou organizaci podobného typu) je nutno nejen chápat, ale zejména řídit, plánovat, programovat a rozpočtovat jako složitý systém vzájemně se ovlivňujících prvků, vztahů, funkcí a zdrojových toků (včetně informačních), s určeným okolím, vstupy a výstupy, chováním, historií, vývojem, stabilitou, cenou a dalšími systémovými atributy.

Při důsledném uplatnění programové filozofie SPPR by v něm neměla existovat žádná zbytečná funkce, aktivita, prvek ani výdaj. Nelze však, samozřejmě, říci, že v dané situaci na dané vývojové trajektorii jsou všechny funkce, aktivity a prvky stejně významné a z hlediska alokace zdrojů stejně exponované a urgentní. K popisu tohoto aspektu a k řešení praktických problémů s ním souvisejících se používá pojem „priorita“, v některých

případech však povrchně a neuváženě. Uvedu několik myšlenek, které by mohly přispět k racionalizaci v této oblasti.

Především je nutno důsledně odmítnout nesystémový přístup k chápání rezortu (připomínám ilustrativní analogii s automobilem, uvedenou v /3/, ale i jiné analogie, např. užívání a údržbu domu, apod.). Z tohoto důvodu je nutno v první řadě (prioritně) zajistit, ihned po „programovém vyčištění“, aby u žádné z funkcí, aktivit a je realizujících subjektů nedošlo k poklesu pod přípustný práh, a to jak v kvantitě, tak v kvalitě, jak v současnosti, tak v časovém vývoji (podprahová existence je pouze plýtvání prostředky). Toto je, samozřejmě s odpovídajícím stanovením prahových hodnot, zásadní předpoklad pro veškeré další úvahy o prioritách.

Velkým pozitivem SPPR je orientace na co největší objektivizaci a kvantifikaci parametrů alokace zdrojů. Stručně řečeno: mají-li být zdroje určeny v určitém množství, v konkrétních částkách finanční reprezentace, je nutno při jejich rozdělení vycházet z kvantifikovaných hodnot. Často se naráží na problém, kam v celém procesu, od verbálního popisu bezpečnostních rizik a dalších potřeb obrany státu a funkcí rezortu, až k numerickému rozdělení výdajů v rozpočtu, položit hranici, odkud se bude, tak říkajíc, pracovat pouze s čísly.

Nejsou ovšem čísla jako čísla, jak lze dokumentovat na dosavadní praxi stanovení numerických charakteristik bezpečnostních rizik a numerických podílů prvků a podsystémů programové struktury na jejich eliminaci.

Tyto údaje, i přes mnohé pokusy o jejich objektivizaci, mají expertní, převážně subjektivní charakter a jako takové je nutno je využívat. Absolutizace tímto způsobem stanovených priorit, určujících význam složek z hlediska potřeb, může vést k značným deformacím a následně nutné, zpravidla administrativní, realokaci zdrojů. Určitou možností představuje zavedení kumulovaných (případně vážených) priorit, zahrnujících kromě významu faktor stavu subjektů.

Z metodického hlediska je důležité při určování individuálních priorit nesměšovat různé dimenze rozdělení zdrojů. Priority se tedy určí buď v dimenzi důvodu (poslání) sil jako preference mezi hlavními programy programové struktury, nebo zaměření (preference mezi personálem, technikou, informacemi apod.), nebo účelu (preference mezi provozem, výcvikem a modernizací).

Priority lze uplatnit i v dimenzi organizační struktury. Při volbě algoritmu kumulace priorit je nutno zachovat značnou opatrnost, uvažovat rozptyl a korelaci dílčích ukazatelů a možné důsledky agregace. To platí zejména, uvažuje-li se prioritou časová (naléhavost). Výsledná priorita nemusí být nutně dána aritmetickou operací (např. součinem).

Je skutečně pozoruhodné, jaké problémy občas vznikají ze samotného formálního uspořádání priorit v sekvencním seznamu (otázky „proč je oblast AB před oblastí XY“), i když jde většinou o výčet určitým způsobem preferovaných oblastí bez ohledu na pořadí. Určitým východiskem může být skupinové rozdělení s verbálním popisem zdrojové preference nebo formální opatření - vynechání čísel v seznamu.

Blíže se dotknou již zmíněné, dosti frekventované otázky vyváženosti zdrojových priorit mezi zajištěním provozu, přípravy a výcviku a modernizací a s tím související otázky taxativního stanovení, např. dvacetiprocentního podílu investic ve výdajích.

Samozřejmě, žádný rozumný subjekt uvažující jak potřeby své existence, tak vývoje (a případně reprodukce) neřeší zdánlivý rozpor mezi každodenním životem a vývojem

kontroverzně a absolutně. Dříve nebo později by nutně dospěl do stavu kolapsu, a to ve dvou formách: absolutní úpadek a zastarání, nebo totální modernizace, likvidující svůj vlastní objekt. Střízlivost a uváženost, zároveň ovšem i potřebné tempo úvah, jsou nezbytné. Jak na to?

Prvním krokem, ještě před zpracováváním různých seznamů priorit nebo stanovováním významnosti by mělo být vymezení rozhodovacího prostoru, tj. stanovení toho, co můžeme, a nemůžeme, co musíme a nesmíme. Předpokladem k tomu je modelově nebo expertně, odborně vojensky, ekonomicky a, jde-li o podstatnou záležitost i politicky (nikoliv amatérsky, diletantsky, s arogancí nebo sledováním subjektivních zájmů) podložené posouzení různých variant strategie, určující funkce, stav a vývojovou trajektorii rezortu při daných potřebách a zdrojích. Význam modelových propočtů typu „jestliže - pak“, a to odrážejících nejen přítomnost a budoucnost, ale i poučení z minulosti, je zásadní. V tomto smyslu musíme zvýšit své úsilí a více využívat modelové prostředky (včetně DRMM - viz /1/).

Druhým krokem, již těsně předcházejícím vlastnímu stanovení priorit, musí být navození stavu, který je vůbec popsatelný, řiditelný a rekonstruovatelný (ve smyslu systémovém), stavu s transparentními toky zdrojů a prostředků, s jednoznačnými racionálními vztahy, kompetencemi, odpovědnostmi, normami, standardy a řádem, s minimalizovanými ztrátami všeho druhu, zejména ztrátami systémovými. **Pořádek a odpovědnost mají klíčový význam i v oblasti informací.** Je iluzorní posuzovat priority rozvojových projektů, které z hlediska společenského neustí v žádný rozvoj. Je iluzorní posuzovat nákladovost, jestliže nároky jsou stanoveny bez reálných standardů, úmyslně nebo neúmyslně nadneseně (s aplikací „koksového efektu“: musím si objednat 150 q koksu, abych dostal 100 q).

Nejde však jen o proces stanovování priorit. **Pořádek a odpovědnost jsou nutnými podmínkami existence, vývoje a řízení rezortu obecně, a v oblasti řízení zdrojů zvlášť.** Proto by navození stability a pořádku mělo být chápáno jako prvořadá, nákladově nejen nenáročná, ale naopak velmi zisková priorita.

S určováním priorit úzce souvisí **hodnocení efektivity vynakládaných zdrojů.** Do nákladů je nutno zařadit skutečně všechny náklady a do efektu skutečně všechny efekty, včetně záporných efektů a synergických interakcí vnitřních i vnějších. Určení priorit má silný vztah k přijaté strategii investování, kterých je, jak známo, celé spektrum od primitivní (většinou spolehlivě ke zkáze vedoucí) plošné strategie „každému trochu“ až po ostře, více nebo méně objektivně polarizovanou strategii intenzivního soustředění zdrojů do úzké oblasti (při dlouhodobé aplikaci většinou rovněž vedoucí ke zkáze).

Priorit nemohou být subjektivní nebo administrativní přání, ani alibistická opatření, nebo více nebo méně náhodná hesla, ale seriózně stanovené vyjádření preferencí. Realitě nemohou podléhat nebo pasivně asistovat, protože se podílejí na jejím utváření, stejně tak ovšem nemohou realitu ignorovat

K vyhnutí se chybám při určování priorit může být dobrým vodítkem aplikace programového přístupu SPPR a využití širokého, připraveného simulačního procesu. Střízlivé ohodnocení programů, a to jak specifických, tak průřezových (celorezortních), umožní eliminovat účelovost nebo subjektivnost při jejich zaměření, projekční realizaci i zdrojovém pokrytí.

Stanovení priorit nelze kopírovat z jiných zemí, protože vždy závisí na konkrétních potřebách a zdrojích. Ze stejného důvodu je nutno přehodnotit praxi zahraničního expertizního posuzování našeho stavu, potřeb a priorit, někdy zdlouhavou a nákladnou. Co chceme, můžeme, musíme je především náš problém a musíme to vědět především my sami.

Zásadně platí, že s prezentací priorit je nutno zacházet jako s vzácným kořením a dobře si ji rozmyslet a připravit. **Jakmile však jsou priority vyřčeny, je nutno sledovat jejich odraz v konkrétních procesech, a nikoliv v krátké době prezentovat bez rozmyslu priority nové, bez posouzení důsledků předchozích.** To samozřejmě neznamená, že se priority, je-li to objektivně nutné, nemohou měnit.

V naší současné situaci má **specifické prioritní postavení dosažení kompatibility a interoperability AČR s ozbrojenými silami NATO.** Není vůbec žádnou ostudou (naopak nám bude přičteno ke cti, když v této oblasti, a nejen v ní, se budeme chovat inteligentně, střizlivě a hospodárně), když programově znemožníme účelové „navěšení“ všeho možného na tuto prioritu, když budeme vycházet z reálných propočtů, eliminovat vytváření a podsouvání účelových požadavků, nesloužících efektivnímu pokrytí dané společenské potřeby.

Z hlediska rozdělení zdrojů i vnější reprezentace výdajů rezortu je nutno při specifikaci priorit, zohledňujících tento úkol, rozlišovat opatření a výdaje:

- a) zaměřené pouze na dosažení parametrů ozbrojených sil NATO (kvantitativně, kvalitativně),
- b) pokrývajících jak dosažení parametrů ozbrojených sil NATO a kompatibilitu a interoperabilitu s nimi, tak nutnou modernizaci AČR a dalších částí rezortu, kterou by bylo nutno provést i bez vstupu ČR do NATO,
- c) nesouvisející se vstupem ČR do NATO, nutné pro modernizaci rezortu.

V této souvislosti je nutné dát správný význam a do určité míry rehabilitovat pojem „modernizace“: nejde o módnost nebo zástěrku pro zdůvodňování výdajů, ale o dosažení skutečných „parametrů doby“, perspektivnosti, efektivnosti, úspornosti, šetrnosti k přírodě, zdrojům a životu, i dosti opomíjeného občanského principu. Z tohoto hlediska by měly mezi našimi prioritami být i nákladově relativně nenáročné, avšak podstatně významné priority jako **změna stylu práce, informatická vzdělanost a kultura, využívání moderních metod v řízení, jazykové znalosti a další, které ovlivňují všechny procesy a vztahy v rezortu i mimo něj a otvírají prostor pro uplatnění priorit v nákladově náročných oblastech techniky a materiálu.**

Závěr

V našem rezortu nejsou jen negativa, ale, a to, podle mého názoru převládající, pozitiva. Snažil jsem se upozornit na některé věcné i metodologické, teoretické i praktické problémy, které musíme rychle a kvalitně v oblasti zdrojů vyřešit, aby rozsah i obsah pozitiv ještě více vynikl. Aby rezort obrany byl příkladem pro ostatní rezorty státní správy v odpovědnosti, hospodárnosti a efektivnosti vynakládání zdrojů.

Abyste rezort obrany i samotná Armáda České republiky měly vysoký kredit u občanů České republiky - daňových poplatníků i v mezinárodním prostředí.

Proces novelizace využití SPPR byl odstartován. Doufejme, že se stane jádrem komplexního procesu racionalizace využití zdrojů, zvýšení hospodárnosti a efektivity. Nelze očekávat, že tyto procesy budou jednoduché a snadné. Nelze očekávat, že budou přijaty s nadšením a podporou subjektů, kterým vyhovuje současný stav. Lze však očekávat, a jsou nezbytné, pochopení a pomoc nepochybně převažující většiny inteligentních a odpovědných příslušníků našeho rezortu - občanů České republiky.

Literatura:

- 1/ **Hodánek, O.:** Řízení obranných zdrojů, VR 2/97.
- 2/ **Hodboš, L.:** Ještě jednou k SPPR, VR 2,3/97.
- 3/ **Svoboda, V.:** Exaktnost a vrcholové řízení v oblasti obrany státu, VR 3,4/96.
- 4/ **Svoboda, V.:** K některým systémovým problémům plánování výstavby AČR, VR 5/94.

Pojem krizová situace vyjadřuje faktický stav a zahrnuje nejen vojenské ohrožení, ale také narušení veřejného pořádku, živelní pohromy, ekologické katastrofy, průmyslové havárie velkého rozsahu, zhroucení zásobování nezbytnými produkty nebo ztrátu jejich zdrojů apod. V závislosti na charakteru krizové situace vyhlásí nouzový stav, stav ohrožení státu nebo válečný stav jako právní kategorie k tomu kompetentní ústavní orgány. Nově se navrhuje nouzový stav a stav ohrožení státu. Vyhlášení válečného stavu upravuje čl. 39 odstavec 3 a čl. 49 odstavec 1 Ústavy České republiky. Na základě těchto právních titulů mohou činit jednotlivé složky bezpečnostního systému státu mimořádná opatření, jsou-li jejich činnosti (povinnosti, oprávnění) regulovány právem. Limitujícím prvkem pro vznik krizové situace je rozsah ohrožení nebo narušení bezpečnosti státu, při kterém příslušné orgány již nejsou schopny tuto situaci řešit standardními prostředky, jimiž jsou v rámci svých pravomocí vybaveny.

(Z „Důvodové zprávy“ k vládnímu návrhu ústavního zákona o bezpečnosti České republiky.)