

It is a capital mistake to theorise before one has data.
Sir Arthur Ignatius Conan Doyle

Cítát v úvodu vystihuje podstatu často zmiňovaných problémů ve střednědobém plánování. Jako jeden ze zpracovatelů střednědobého plánu rezortu MO se pokusím vysvětlit nedostatky střednědobého plánování z jiného pohledu. Některé publikované „nedostatky“, s kterými jsem měl možnost se seznámit i v seriózně se tvářících analýzách, jsou, diplomaticky řečeno, virtuální. Na druhou stranu nelze popřít, že proces střednědobého plánování skutečně obsahuje řadu nedostatků.

Domnívám se, že bez definování těchto nedostatků a vyhodnocení jejich příčin nelze dosáhnout zkvalitnění procesu plánování. Vybrané nedostatky jsem rozdělil do dvou hlavních skupin:

- ❑ **vnější nedostatky** – ovlivňující kvalitu zadání pro střednědobé plánování a vstupních údajů,
- ❑ **vnitřní nedostatky** – nedostatky v implementaci střednědobého plánování v rezortu MO.

1. Vnější nedostatky

1.1 Dlouhodobý výhled

Klíčovým недостатkem současného plánování je **absence dlouhodobého zadání rozvoje rezortu MO** např. ve formě dlouhodobého výhledu, který i když stanoven rozkazem MO, zatím nebyl zpracován. Dlouhodobě stanovené cíle, úkoly a priority rozvoje rezortu MO k dosažení požadovaných schopností ozbrojených sil s příslušnou ekonomickou rozvahou by umožnily jednoznačný směr rozvoje v kratších plánovacích horizontech a omezily by proměnlivé politické tlaky nebo měnící se priority průřezových oblastí podle střídajících se vrcholových manažerů. Navíc, neexistence dlouhodobého výhledu, který je definován rozkazem ministra obrany č. 33 z roku 2004, naznačuje nerespektování platných interních normativních aktů (INA) stanoveným zpracovatelem.

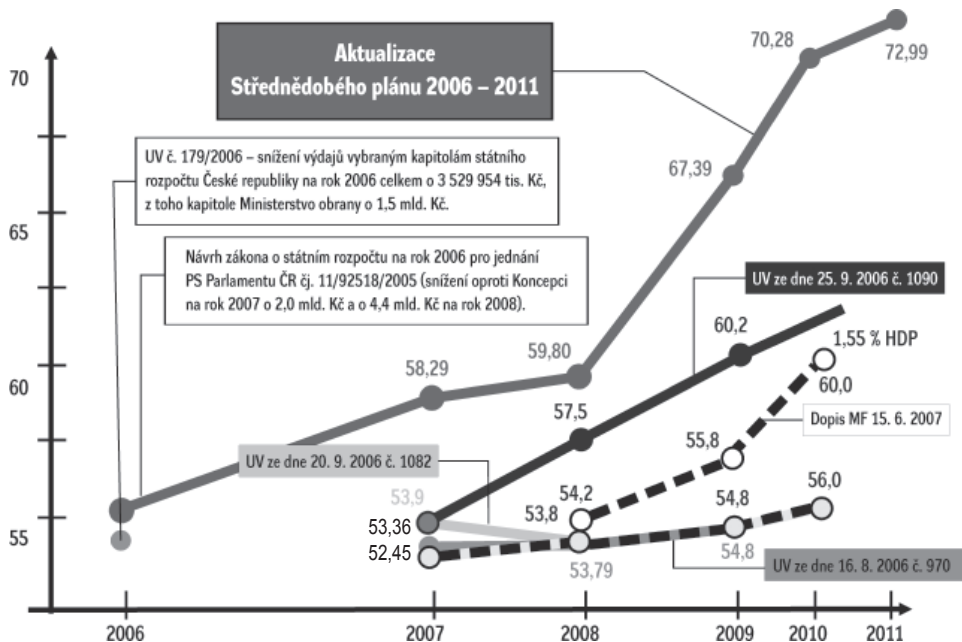
Absence dlouhodobého výhledu se v současnosti řeší jinými dokumenty, které tento účel nemají a nemohou plnit. Jsou to zejména:

- ❑ směrnice pro plánování,
- ❑ střednědobý plán nebo
- ❑ neaktualizované koncepce druhů vojsk a služeb, které navíc nejsou vzájemně odladěny a neobsahují rozbor potřebných zdrojů (finančních, lidských).

1.2 Finanční zdroje

Změna finančního rámce má zásadní vliv na věrohodnost plánování. Klesající trend přidělených finančních prostředků narušuje souvislé plánování, kdy jinými slovy, to co bylo naplánováno, musí být přehodnoceno kvůli nedostatku finančních zdrojů. To je také jedna z příčin, proč se každý střednědobý plán jeví jako originální vůči předchozímu a **kontinuita plánování je tím výrazně narušena**. Jednoduše není (mimo zcela standardních výdajů zejména v oblasti běžných výdajů a významných projektů v oblasti programového financování) možné navázat na předchozí plán kvůli počtu a rozsahu změn.

Na podporu tohoto tvrzení použijí graf přílohy č. 1, dokumentu „Transformace rezortu MO ČR“. [1] Je nutné zdůraznit, že **porovnávání celkových součtů** finančních prostředků nedává přesnou představu o **rozsahu dílčích změn** v ukazatelích plánování, jako je cíl, úkol, aktivita, výdajová kategorie. Snižování veřejných zdrojů vyčleněných pro rezort obrany signalizuje, že dosavadní jednotlivé koncepce druhů vojsk a služeb pravděpodobně nebudou realizovány z důvodu nedostatku finančních prostředků. Navíc, koncepce nejsou v součtu zdrojových potřeb zdrojově sladěny na předpokládané celkové finanční prostředky v jednotlivých letech.



Obr. 1: Změna kapitoly MO

Domnívám se, že **důležitější než množství** vyčleněných finančních prostředků pro rezort MO je **stabilita** těchto prostředků. Prostředky přidělované rezortu MO na jeho rozvoj a zabezpečení úkolů stanovených zákony by měly být nezávislé na aktuální politické reprezentaci. Je pravděpodobné, že při nižším, ale stabilním finančním rámci by se chování plánovacích subjektů změnilo. Jejich pracovníci by pečlivěji zvažovali pořízování nového majetku a jeho efektivní dlouhodobé využití nebo by věnovali vyšší pozornost udržení nebo zlepšování stavu již pořízeného majetku.

1.3 Směrnice pro plánování

Směrnice pro plánování [2] je dokument, který spouští podle rozkazu ministra obrany [3] plánovací proces, má v současné praxi zásadní chybu v tom, že si přivlastňuje úlohu **dlohodobého výhledu**.

Dalším zásadním nedostatkem směrnice pro plánování je, že bez vyhodnocení předešlých cílů stanovuje cíle nové, což při rozpracování ve střednědobém plánu způsobí, že cíle nebo úkoly rozpracované ve střednědobém plánu se v dalším cyklu plánovacího období nepoužijí a vlastně se „ztratí“.

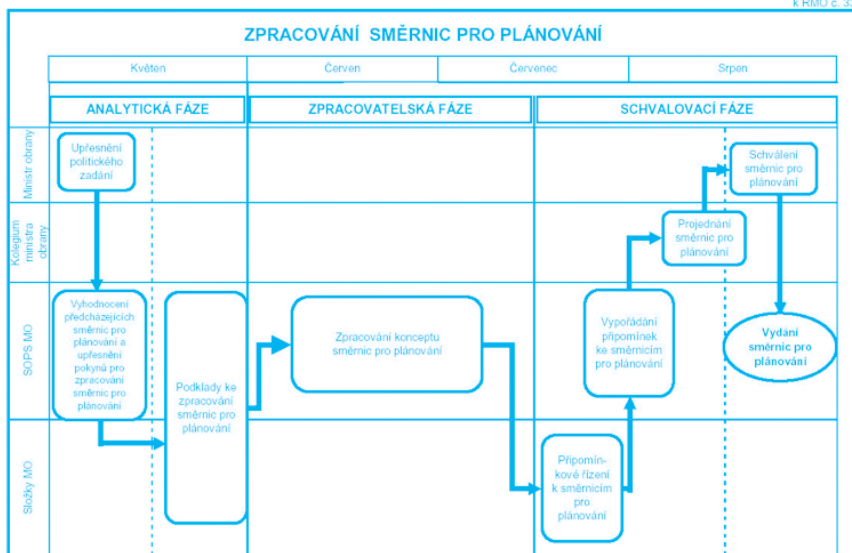
Zásadním nedostatkem je taktéž to, že jednotlivé cíle nejsou přiděleny (stanoveny) jednotlivým gestorům. Tato skutečnost působí tak, že k některým cílům se „hlásí“ více než jeden gestor (nositel) cíle a k některým cílům se naopak nehlásí nikdo a pak nejsou tyto v podstatě plněny. Jeden z důvodů pravděpodobně bude, že expertní role jednotlivých nositelů cílů byla u většiny definovaných cílů opomenuta, a tak plánovací subjekty, alespoň intuitivně, svazují své potřeby s cílem.

Cíle stanovené Směrnicí navíc nemají stanoven obsah a parametry, podle kterých by se vyhodnotila úroveň jejich splnění. Nahradiť chybějící parametry cíle plánováním finančních prostředků v určitém roce a potom tedy vyhodnocovat splnění cíle podle vyčerpaného objemu finančních prostředků ve stanoveném termínu je chybný způsob implementace metody plánování podle cílů.

Dalším negativním faktorem je skutečný **termín vydání směrnice pro plánování**. Ten je věčně vymezen:

- ❑ legislativně stanoveným termínem o předložení návrhu státního rozpočtu – kapitoly M0,
- ❑ doby potřebné k jeho přípravě a
- ❑ koncem schvalovacího období střednědobého plánu, což je zpravidla (v ideálních podmínkách, nastavených rozkazem M0 č. 33 z roku 2004) konec března.

Příloha 3
k RMO č. 33



Obr. 2

Zpracování směrnice pro plánování prochází od května do srpna fází analytickou, zpracovatelskou a schvalovací. [3] V září je pak zahajován další cyklus střednědobého plánování.

Pokud tedy střednědobý plán vytváří podmínky:

- ❑ pro věcné zdůvodnění státního rozpočtu kapitoly MO zahajující v květnu a
- ❑ pro balancování potřeb definovaných plánovacími subjekty ve vazbě na cíle a zdroje, na které je nutné poskytnout časový prostor, podle RMO č. 33/2004 je to od září do března,

je nestandardní tento proces ovlivňovat např. v prosinci vydáním směrnice pro plánování, která zpravidla mění vstupní podmínky.

Taktéž není optimální stanovovat směrnici MO **cíle nebo úkoly na období mimo dobu zpracování střednědobého plánu**. Tyto potom nelze zejména zdrojově sladit s ostatními cíli nebo úkoly. Narovnávání stavu jinými dokumenty, například plánem činnosti rezortu MO na rok nebo státním rozpočtem – kapitoly MO, jejichž role je odlišná, jsou pak způsobeny další, nežádoucí odchylky od stavu plánovaného ve střednědobém plánu.

1.4 Vstupní údaje

Nezanedbatelný vliv na kvalitu plánování mají vstupní údaje, zpracovávané jednotlivými plánovacími subjekty. Rozdílnost kvality těchto údajů je značná a nejčastěji zapříčiněná:

- ❑ neexistencí již zmíněných dlouhodobých plánovacích dokumentů (dlouhodobý výhled, koncepce vzájemně odladěné a upravené na zdroje),
- ❑ složitostí systému střednědobého plánování nebo
- ❑ nedostatečnou znalostí systému střednědobého plánování nebo
- ❑ změnami personálu, který se plánováním na plánovacích prvcích zabývá.

Jedním z významných příkladů je oblast plánování mandatorních výdajů, které jsou centrálně plánované na počty personálu rezortu MO, avšak, které již několik plánovacích cyklů nezohledňují věkovou strukturu personálu MO, délku služebních závazků, propojení s rekručním cílem rezortu MO, legislativní vlivy a další faktory mající vliv na vývoj počtů a struktury personálu MO. Důsledky jsou zřejmé – nepřesně naplánované mandatorní výdaje spojené s personálem, nepřesný vstup do státního rozpočtu – kapitoly MO, atd.

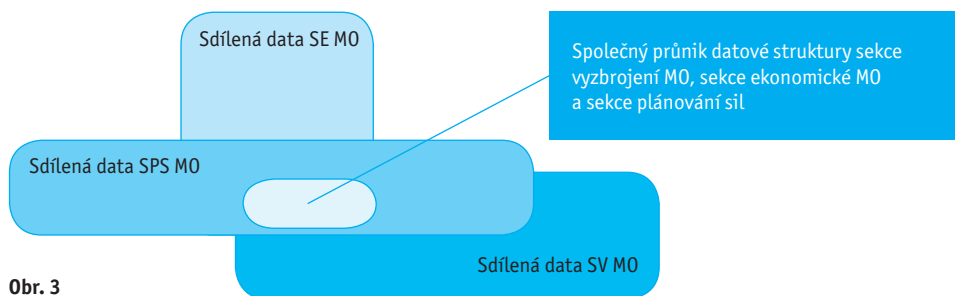
Na kvalitu vstupních potřeb plánovacích subjektů má vliv i to, že se vytváří až v případě požadavku na vstupní data do plánování. Časový rozdíl mezi poskytnutím souhrnných požadavků plánovacího prvku a prvotní identifikací potřeby se mnohdy může počítat v hodinách nebo ještě hůře, potřeby plánovacího prvku se doplňují dodatečně, často formou pokynu vrcholného managementu rezortu MO.

1.5 Zaměnitelnost dat

Jednou ze slabin celého systému je rozdílná metodika získávání informací o potřebách finančních zdrojů od organizačních prvků rezortu MO klíčovými plánovacími složkami. Zejména tím, že se liší datové podklady, na základě kterých je sestavován střednědobý plán činnosti a rozvoje rezortu MO spravovaný SPS MO a Státní rozpočet – kapitola 307 připravovaný sekci ekonomickou MO, se liší také informace o stavu a potřebách finančních zdrojů v rozpočtovém roce a na následující roky poskytované vrcholovému managementu MO. To ve svém důsledku negativně ovlivňuje kvalitu rozhodovacích procesů založených na těchto informacích.

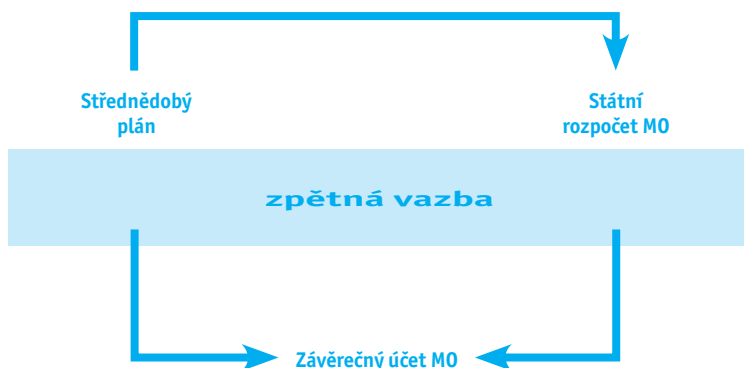
Datové struktury, užívané sekcí vyzbrojování M0 (SV M0), sekcí ekonomickou M0 (SE M0) a sekcí plánování sil M0 (SPS M0) byly vytvářeny a jsou zpravovány v souladu s působností jednotlivých složek. Obecně lze data rozdělit:

- ❑ **Data vlastní** – vytvořeny pro potřeby příslušné složky v souladu s její působností a nevyužitelné jinou složkou rezortu M0,
- ❑ **Data sdílená** – data využitelná jinou složkou rezortu M0.



Obr. 3

Zaměnitelnost dat výrazně ovlivňuje technická platforma, kde jsou data administrována (shromažďována, upravována, aktualizována, atd.) a které jsou odlišné a prozatím nepropojené. V průběhu uplynulého období došlo k částečnému ujednocení číselníků (výdajová kategorie – rozpočtová položka, aktivity, střednědobé úkoly atd.) s procesem rozpočtování, proces integrace plánování a rozpočtování nebyl dosud ukončen a je dále prohlubován. Existující, provozovaná data zatím neumožňují propojení on-line, aktualizaci dat v reálném čase. Jedinou možností do vytvoření propojení stávajících informačních systémů je aktualizace formou aktualizací dávků (souborů). Struktura aktualizací dávků přímo souvisí s datovou strukturou používaných a dostupných dat.



Obr. 4

Nejvíce žádoucí efekt, dosažení zpětné vazby, bez kvalitních převodníků, zabezpečujících převod dat oběma směry, je obtížné zabezpečit a nepřesnosti v porovnávání datových struktur rostou v závislosti na délce porovnávaného období.

1.6 Realita verzus plánování

Je zřejmé, že odchylky od plánu mohou v realizaci plánu nastat. Míra a počet odchylek od plánovaného stavu narůstá v nestabilním prostředí. Když se v průběhu roku mění disponibilní zdroje (tzn., že se téměř vždy snižují) a vznikají nové úkoly, bez toho, že by byly změněny nebo zrušeny již stanovené úkoly.

V procesu realizace rozpočtu může příkazce operace provádět převody finančních prostředků podle aktuálních potřeb. Často se tím vyrovnává zdrojová potřeba:

- ❑ na zabezpečení plánovaných cílů a úkolů,
- ❑ neplánovaných úkolů nebo
- ❑ chybně odhadnutých plánovaných úkolů.

Tak se mohlo stát například, že v oblasti zabezpečení nemovité infrastruktury byl rozdíl v naplánovaných finančních prostředcích vyšší o 1,5 miliardy Kč, než bylo realizováno (reálný příklad). Je zřejmé, že cíle v oblasti zabezpečení nemovité infrastruktury nemohly být splněny a potřeba zdrojového zabezpečení byla přesunuta na další rok. Upravena ovšem na vyšší částku, která musela pokrýt růst cen pořizovaného majetku a služeb.

Samostatným problémem je realizace naplánovaných projektů a investičních akcí v programovém financování. Lze s vysokou mírou pravděpodobnosti odhadnout, že **požadavky** formulované ve stanovených dokumentech, [4] jako „*Uživatelská potřeba akviziční potřeby*“ nebo „*Uživatelská studie akviziční potřeby*“, jako vstupy do plánování, **nebyly dostatečně posouzené z hlediska realizovatelnosti** příslušnými odborníky.

Již výše bylo uvedeno, že potřeby jsou definované nejen při zahájení plánování, ale zpravidla **uplatňované v průběhu celého procesu plánování s požadavkem okamžitého zařazení do plánu**. Kvalita odhadu možné realizace investiční akce a projektu z hlediska času a celkového potřebného množství finančních prostředků z těchto důvodů výrazně klesá.

Další příčinou je náročnost administrace akvizičního procesu spojená s úřednickou opatrností, kterou lze pochopit při občasných podezřeních z korupčního jednání, které jsou v rezortu MO vyšetřované.

Závěrem, jen malý dovětek k této části. **Ačkoliv se finanční prostředky v plánu přiřazují k jednotlivým cílům a úkolům zpravidla snižují**, při závěrečném vyhodnocení (nesouvisícím s vyhodnocením realizace plánu) **jsou všechny plánované úkoly dosaženy a splněny**. Co z toho vyplývá? Možná, že i snížené finanční prostředky byly pro splnění úkolů nakonec dostatečné, ale ve skutečnosti byly vyžadované a plánované s rezervou finančních prostředků, nebo možná (moje domněnka) parametry pro hodnocení splnění cíle nebo úkolu byly účelově změněny...

Obojí naznačuje, že **verifikaci poskytovaných vstupů ve formě potřeb jednotlivých plánovacích subjektů a souvisejících deklarovaných zdrojových potřeb je nutné věnovat zvýšenou pozornost**.

1.7 Priority rezortu MO

Definované priority rezortu MO souvisí s kvalitou vstupního zadání. Alespoň v průběhu jednoho cyklu plánovacího procesu by měly být teoreticky neměnné, tak, aby se mohly potřeby plánovacích subjektů posoudit ve vazbě na stanovené priority. Nejméně žádoucí z hlediska zpracovatele plánu je změna priorit v průběhu plánovacího procesu. Nejedná se jen o formální vyjádření změny priorit rezortu. Reálně dojde ke změně priorit i tehdy, pokud probíhající akviziční proces a smluvní závazky v dalších letech sníží velikost disponibilních zdrojů natolik,

že z hlediska alokace finančních zdrojů se definované priority odsunou z předních, plně zdrojově krytých potřeb rezortu M0.

Dalším problémem definovaných priorit je, že neobsahují alespoň rámcovou finanční analýzu, podle které by bylo možné lépe posoudit jejich realizovatelnost.

2. Vnitřní nedostatky

2.1 Změnové řízení

Přes veškerou snahu o co nejvyšší reálnost při sestavování plánu v realizaci plánu dochází k určitým odchylkám od plánovaného stavu.

Vyhodnocení těchto odchylek a aktualizace plánu zapracováním nových, upravených položek plánu, při dodržení vstupního zadání pro sestavení plánu, by mělo být obsahem změnového řízení. Takový plnohodnotný proces neexistuje.

V současné etapě jsou z věcného hlediska posuzovány změny parametrů investičních akcí a provádí se aktualizace dále již nedistribované sestavy výdajů plánovaných v oblasti programového financování. Problémem je, že pokud dojde mezi pravidelnými plánovacími cykly **k významné změně výše zdrojů nebo je stanoven nový cíl** a tyto změny vyžadují přehodnocení naplánovaných cílů a úkolů na novou výši zdrojů, realizuje se tento krok v podstatě standardním způsobem, ale v jiných, výrazně kratších termínech.

Negativem je nárůst pochybení v důsledku ne zcela optimálních podmínek nebo zpracování výstupů v agregacích dat, čímž se snižuje užitná hodnota úpravy plánu.

2.2 Úroveň plánovaného detailu

Současný plán je zpracován do úrovně standardu. To je nejmenší datová položka, na kterou lze vstupy do střednědobého plánu rozložit. Standardy jsou aktualizované odborníky z příslušných složek M0 a jsou zaměnitelné se standardy, které se používají při sestavování státního rozpočtu, kapitoly M0. Dílčím problémem je způsob aktualizace, který je závislý na subjektivním posouzení hodnoty standardu nebo jeho úpravy v podstatě bez vazby na realizaci standardů.

Efektivním a velice elegantním řešením by bylo propojit standard (či jeho plánovanou agregovanou podobu) s realizací rozpočtu sledováním této položky a až na výjimky, tak vyloučit lidský faktor s cílem snížit pracnost a chybovost aktualizace standardů.

Při diskutovaném přílišném detailu střednědobého plánu se nerozeznává rozdíl mezi datovými vstupy a výstupy. Výstupy mohou být tvořeny kombinací agregace dat podle zadání stanoveného interními normativními akty nebo účelově připravený datový výstup jako podklad pro rozhodovací proces managementu rezortu M0. Struktura vstupních dat je zdůvodnitelná:

- ❑ potřebou verifikace vstupních dat,
- ❑ úsporou finančních prostředků při vyžadovaném podrobném věcném zdůvodnění potřeby plánovacího subjektu oproti předešlému období,
- ❑ z hlediska srovnatelnosti s návrhem státního rozpočtu kapitoly M0, kde jsou využitelné vícekrát a to i pro posouzení změn v meziobdobí kde jsou data „předpřipravené“ a na straně plánovacího subjektu znovu použitelné,

- ❑ z hlediska identifikace rozdílů při vyhodnocení realizace plánování,
- ❑ stanovenou strukturou účelových podkladů pro management.

Z opačného hlediska při posuzování detailu ve střednědobém plánování je zpracovatel dat zatěžován daty, z kterých některé jsou jen odhadované, zejména data ke konci plánovacího období, kdy např. odhad ceny služeb a majetku podléhá mnohým, v době zpracování neznámým faktorům. To je další faktor, který snižuje věrohodnost plánování.

2.3 Životní cyklus

Navzdory dobrým pokusům implementovat životní cyklus, např. v informačním systému logistiky, není plánování pořízování majetku propojeno s jeho životním cyklem. Není zatím pravidlem, že se náklady (výdaje) na provoz a údržbu, a na jeho likvidaci plánují na celou dobu životnosti majetku. Plánování se většinou zaměřuje na aktuální pořízování majetku a pouze u některého majetku se plánují výdaje na provoz v prvním roce. Vyhodnocení reálných nákladů na celý životní cyklus – LCC (Life Cycle Cost) – a vyjádření v podobě zdrojové potřeby rozložené v jednotlivých letech plánovacího cyklu, by vytvořilo účelnou a efektivní vazbu mezi finančními prostředky a výdaji spojenými s vývojem, pořízením, provozem, údržbou a na konci životního cyklu likvidací majetku. Lze započíst i výdaje spojené s přípravou obsluhujícího personálu, další výdaje spojené s užíváním majetku. Nejočekávanějším efektem sledování životního cyklu provozovaného majetku je naplánování propojení pořízení majetku nové generace s koncem života nahrazovaného majetku.

2.4 Délka střednědobého plánovacího horizontu

Z pohledu plánovacích horizontů jednotlivých plánovacích dokumentů je střednědobý plán realizován klouzavým způsobem v horizontu 1+5 let. Je tato délka tohoto horizontu dostatečná? Tento **časový limit přesahují některé akce programů reprodukce majetku v realizační fázi. Dlouhodobé smlouvy realizované z běžných výdajů mohou také přesahovat střednědobý plánovací horizont.** Asi nejzávažnějším problémem je v dlouhodobé přípravě personálu, který je připravován v odbornostech, které jsou v další fázi transformace rezortu redukovány. Délka plánovacího horizontu by nebyl problém, **pokud by zároveň nevyjadřovala velikost možné chybné odchylky od očekávaného (požadovaného) stavu** v případě neexistence dlouhodobějšího zadání.

2.5 Odborná připravenost personálu

Tento problém lze vnímat v několika rovinách. Předně, teoreticky dobře připravený personál se zpravidla nezúčastňuje praktického plánování. Naopak, personál, který plánuje, není teoreticky průběžně vzděláván v odbornostech potřebných pro rozvoj plánování. Tímto personálem není myšlena jen skupina vrcholových specialistů v plánování, ale zejména zpracovatelé podkladů pro plánování. Praktickými důsledky jsou pak pokusy optimalizovat systém plánování „zvenku“ bez dostatečné znalosti praktických postupů a dovedností. Tyto jistě dobře míněné pokusy jsou většinou prakticky nepoužitelné, protože **popisují idealizovaný cílový stav plánování** odpovídající souvisejícím teoriím, ovšem **bez postupu jak tento stav dosáhnout za současného stavu v reálném prostředí**, jehož vlivy často nejsou zahrnuty.

Optimalizování systému plánování „zevnitř“ není vždy zcela efektivní. Příprava a provádění optimalizace je vždy prováděna paralelně s řádným cyklem plánování a často metodou pokus – omyl. Toto se jeví jako neefektivní, např. kvůli **znovuobjevování již teoreticky zamítnutých řešení**.

Řešením by mohla být užší spolupráce, např. ve formě výměnných stáží nebo cíleného, účelového vzdělávání potřebného personálu. U některých skupin zpracovatelů podkladů pro plánování je navíc problém, že připravují podklady vedle svých řádných funkčních nebo pracovních povinností, často v kvalitě odpovídající těmto podmínkám.

Rozdíly ve vzdělání tedy nejsou jen v rovině praktické-teoretické, ale i praktické-praktické. Zpracovávání kvalitních plánovacích podkladů na několika úrovních je obecně podmíněno detailní znalostí souvislostí poskytovaných (zpracovaných) dat a metod jejich dalšího zpracování. Řešením by bylo průběžné školení skupin personálu rezortu M0, které podklady do plánovacího procesu připravují, vyhodnocují nebo jinak zpracovávají. Dalším systémovým krokem může být zařazení teorie plánování **s implementací v rezortu M0** do osnov vzdělávání vojenských manažerů.

3. Závěr

Ambicí tohoto článku není popsat všechny nedostatky plánování, i když v předkládané podobě ještě nebyly publikovány. **Je to spíše reakce na různé publikované nedostatky střednědobého plánování, které nejsou založeny na detailní znalosti současného stavu.** Je to reakce na situaci, kdy o vstupním zadání ve formě dlouhodobého výhledu lze napsat jen – není. Provádět rozsáhlý rozbor reálného, existujícího dokumentu z několika úrovní a pohledů je snazší.

Kvalitní a stabilní zadání má podle mě zásadní vliv na kvalitu jakéhokoliv, nejen střednědobého plánování. Jsem přesvědčen, že bez identifikace nedostatků současného stavu není možné systém plánování zkvalitňovat a navrhnout varianty opatření k jejich odstranění. Cílem tohoto článku je pojmenovat některé nedostatky současného střednědobého plánování z pohledu jednoho ze zpracovatelů.

Použitá literatura:

- Transformace rezortu Ministerstva obrany České republiky. *A report*, zvláštní číslo 12/2007, příloha 1, str. 16.
- Směrnice ministra obrany pro rozvoj a činnost rezortu Ministerstva obrany*, 12. 5. 2006; *Směrnice ministryně obrany pro rozvoj a činnost rezortu Ministerstva obrany* (upřesnění na období 2008 až 2011), 30. března 2007; *Směrnice ministryně obrany pro rozvoj a činnost rezortu Ministerstva obrany na období 2009-2014 s doplňujícími úkoly pro rok 2008*, 14. prosince 2007.
- Rozkaz ministra obrany č. 33 z roku 2004 „Plánování činnosti a rozvoje rezortu M0“.*
- Metodické pokyny pro zpracování Střednědobého plánu činnosti a rozvoje rezortu M0 na roky 2008 až 2014, čj. 505258/2007/DP-1203 ze dne 28. listopadu 2007; Metodika uplatňování požadavků na akviziční potřeby v rezortu M0, čj. 5052514/2007-1203 ze dne 28. listopadu 2007.