

## Obranné plánování v Nizozemí

*Království nizozemské (Koninkrijk der Nederlanden) je situováno doslovně i symbolicky jako brána Evropy. Jeho příznivá poloha - v deltě řek Rýna, Šeldy a Maasu - mu umožnila, aby se stalo jednou z nejdůležitějších obchodních zemí. Vodní náklady mohou být totiž dopraveny daleko do vnitrozemí, do severovýchodní Francie a Švýcarska. Země s plochou 40 800 km<sup>2</sup> a obyvatelstvem přes 15 milionů patří mezi nejhustěji zalidněné země Evropy. Sousedy Nizozemí jsou Belgie a Německo. Během první světové války se podařilo Nizozemí i přes určité oběti zůstat neutrálním. Ačkoliv země až do druhé světové války sledovala přísnou neutralitu, byla v roce 1940 obsazena německými vojsky a následovalo pět let okupace. Roku 1949 se stalo Nizozemí členem NATO. Nizozemská zahraniční politika byla a je založena především na potřebě evropské integrace. Není tedy náhodou, že otázky obranné politiky, respektive obranného plánování nejsou v Nizozemí podceňovány. Zabývá se jimi i článek nizozemského generála Strieka.*

\* \* \*

Abychom pochopili nizozemské obranné plánování, musíme si nejprve něco málo říci o teorii plánování a rovněž o (politickém) prostředí, ve kterém se toto obranné plánování odehrává.

Na plánování se můžeme dívat jako na část širšího procesu managementu. Podle definice G. R. Terryho je management procesem, který zahrnuje plánování, organizaci, aktivizaci a kontrolu stanovení cílů a úkolů organizace, včetně dosažení těchto cílů alokací personálních a dalších prostředků. Podle této definice znamená **plánování** (planning): co má být uděláno, kde, kdy a jak? **Organizace** (organising) znamená: kdo co má udělat, jaké jsou jeho vztahy k druhým, s jakými pravomocemi a v jakém fyzickém prostředí? **Aktivizace** (actuating) znamená: přimět zaměstnance, aby ochotně pracovali a nadšeně spolupracovali. **Kontrola** (controlling): znamená sledovat plánovanou činnost, aby bylo zřejmé, co je řádně prováděno, a jestliže ne, použít náležitá opatření.

Plánování tedy může být definováno jako proces stanovení v hrubých obrysech věcí, které je třeba udělat (tj. „co“), a metod jejich provedení (tj. „jak“), aby byly splněny cíle či záměry určené organizací. To „co“ nazýváme strategické plánování (strategic planning), „jak“ prováděcí plánování (executive planning).

Pokud jde o postavení armády v nizozemském demokratickém systému, právní základy ozbrojených sil jsou stanoveny v ústavě. Článek 98 říká, že musí existovat **ozbrojené síly, aby chránily zájmy státu**. A v tomtéž článku se dále praví, že nejvyšší autoritou nad armádou je vláda. Za obrannou politiku je odpovědný ministr obrany jako člen vlády. Na zasedání kabinetu projednává vláda obecné politické záležitosti, včetně obrany. Proto jsou na tomto zasedání přijímána ta nejvyšší rozhodnutí.

Ministr obrany a jeho státní sekretář musí obhajovat svou politiku v parlamentě, který se skládá ze dvou komor. Vyjadřovat se k rozpočtu mají právo obě tyto komory; musí totiž

odsouhlasit každoroční odhadované výdaje na obranu. Poslanci parlamentu kladou členům vlády dílčí otázky. Pro speciální záležitosti týkající se obrany existuje tzv. **stálý výbor obrany**, ve kterém jsou zastoupeny všechny politické strany. V oboru politické působnosti ministra obrany existují ještě další orgány, např. **všeobecná rada obrany**, která připravuje rozhodnutí v obranných záležitostech pro zasedání kabinetu, a **státní rada**, která radí vládě při každém návrhu zákona.

### Cíle obranného plánování

Nizozemí bylo mezi prvními členy NATO, kteří přizpůsobili své obranné plány nové mezinárodní situaci. Nizozemská obranná politika bude tedy zaměřena na:

- podporu operací krizového managementu v rámci bezpečnostní politiky,
- obranu integrity národního a spojeneckého území.

Po stanovení úkolů ozbrojeným silám můžeme plánovat jak tyto cíle splnit. K tomu potřebujeme určité finanční a personální zdroje. Základem je, aby existoval jasný vztah mezi cíli a zdroji. Nizozemské obranné plánování je zaměřeno právě na objasnění tohoto vztahu. Nazýváme jej **integrálním obranným plánováním (IOP)**. IOP se týká vojenského námořnictva, pozemních vojsk a vojenského letectva. Musí být tudíž řízeno ústřední organizací nad úroveň předcházejících tří druhů ozbrojených sil - ministerstvem obrany.

Aby byly vytvořeny podmínky, ve kterých je možné dosáhnout integrované obranné politiky, a aby byl dán ministrowi a státnímu tajemníkovi větší vliv na přípravu a provedení obranné politiky, je tato ústřední organizace orientována jak na celkový výsledek, tak na dílčí funkce.

Mimo tradiční odpovědnost za politiku jednotlivých druhů ozbrojených sil, orientovanou na celkový výsledek, existuje totiž také funkční odpovědnost. Rozlišujeme mezi tzv. ústřední organizací a ministerskými sekcemi druhů vojsk (štáb vojenského námořnictva, štáb pozemních vojsk atd.).

Funkční odpovědnost je vyjádřena čtyřmi funkčními oblastmi: personální, ekonomicko-finanční, materiální a operační. To se týká nejen ústřední organizace, ale také jednotlivých druhů vojsk. První tři funkční oblasti získaly svou formu a obsah prostřednictvím tzv. hlavních správ (directorates-general), které jsou součástí ústřední organizace i všech tří druhů vojsk.

Za čtvrtou, „operační“ oblast, je odpovědný operační štáb ústřední organizace (tj. ministerstva) a operační správy všech tří druhů vojsk.

Celková integrovaná obranná politika je určována **obrannou radou** v čele s ministrem obrany. Členy rady jsou státní tajemník, náčelník obranného štábu, ředitelé hlavních správ, vrchní velitelé tří druhů ozbrojených sil a nizozemské královské vojenské policie (Royal Marechaussee).

Až donedávna se plánovací proces vztahoval jen na dvouleté období, doplněný obranný plán (up-dated defence plan) pokrýval desetileté období. Rozpočtový cyklus se opakoval každý rok. Pro alokaci zdrojů tří druhů ozbrojených sil byly důležité složky plánovacího procesu a rozpočtového cyklu ve stálém poměru, všechny druhy ozbrojených sil měly při formování svých plánů značnou autonomii. Rozvržení nákladů nebylo výsledkem plánovacího procesu, ale předcházelo mu. Vzrůstající nejistota ohledně státních záležitostí

a zvláště pak skutečnost, že pevný rozpočtový poměr nepřispívá efektivnímu a účinnému vynaložení zdrojů rychle se měnícího politického prostředí, tento plánovací systém nutně změnilo.

Podle nového systému byly vztahy mezi cíli, úkoly a zdroji zlepšeny rozdělením obranných aktivit do menších plánovacích jednotek v rámci jednotlivých druhů vojsk, a ne pro všechny druhy vojsk. Výdaje a náklady ve vztahu k jednotlivým činnostem jsou tak přehlednější. Plánovací jednotky jsou dále rozdělovány do tzv. základních plánovacích jednotek a podpůrných plánovacích jednotek, v závislosti na povaze jejich úkolů. Tento nový přístup umožňuje postupné změny (trade-off), založené na strukturovanějších informacích a na důkladnějších znalostech možných důsledků. Na úrovni základních a podpůrných jednotek lze tím také dosáhnout větší jasnosti vstupního a výstupního poměru.

Dalším důležitým rysem nového plánovacího systému je strategická orientace a diferenciace rozšířená na *15leté plánovací období*. V protikladu k extrapolační a na rozpočet orientované povaze starého plánovacího systému mohou být rozlišeny následující tři sice vzájemně vztahné, ale v podstatě přece jen rozdílné prvky: koncepty (concepts), dlouhodobé plánování (long-term planning) a krátkodobé programy (short-term programming).

S ohledem na posílání ozbrojených sil a jejich výkon v pojmech kvality a kvantity, obsahují koncepty volby principů a priorit na přibližně 20leté období. **Dlouhodobé plánování** může být považováno jako přenos konceptů do obecně stanovených plánů pokrývajících období až 15 let. Podle možnosti tyto plány zahrnují také alternativní metody zabezpečení operačních požadavků. **Krátkodobé programy** představují přehledný obraz čeho má být dosaženo v následujících pěti letech. Každoroční rozpočet tvoří integrální část krátkodobých programů a je proto samozřejmé, že tyto programy zůstávají na něj podstatně orientovány. Místo dvouletého plánovacího cyklu je zaveden roční cyklus skládající se ze dvou sub-cyklů; jeden je pro dlouhodobé plánování a jeden pro krátkodobý program, včetně každoročního přehledu (overview) rozpočtu. Překrývání (overlap) mezi dvěma sub-cykly vytváří možnost začlenit výsledek jednoho plánovacího cyklu do druhého. Forma (lay-out) i samotné plánování procesu jsou přizpůsobeny systému plánování v NATO. Smyslem celého procesu je častá výměna informací i konzultace, mj. mezi ozbrojenými silami a centrální organizací.

Zavedení IOP vedlo k celé řadě organizačních opatření: byla vytvořena **konzultativní rada** pod vedením náčelníka obranného štábu, jehož členy jsou ředitelé hlavních správ; **stálá kooperativní rada pro plánovače z centrální organizace a pracovní skupina**, skládající se ze zástupců náčelníků plánování obranného štábu a druhů ozbrojených sil.

Vzhledem k chaotickému vývoji plánování začátkem devadesátých let je zatím těžké zhodnotit praktický přínos tohoto procesu. Nicméně musím upozornit na následující:

Předně „plánovací jednotky“ dávají skutečně více nahlédnout do vztahů mezi úkoly (objectives), cíli (missions) a zdroji (resources). Předpokládaný rozpočet ale bývá příliš často krácen. Z vnějšku (vládou) jsou jako řídicí prostředek užívány peníze, zatímco vnitřně je obvykle řídicím principem snižování a restrukturování ozbrojených sil, snižování počtů nebo odklad investic. K tomu ještě (z principu) musí být rozpočet založen na krátkodobém programu. Pokud jde o plány, je tvorba rozpočtu (budgeting) v rozhodovacím procesu jeho rozdělováním, avšak během přípravy plánů a rozpočtu se finanční předpoklady (na kterých jsou tyto plány založeny) často mění, což vede k přizpůsobování plánování a následně i k přizpůsobování rozpočtu. To je třeba lépe sladit, aby toto přizpůsobování nebylo zahrnuto do rozpočtu, což s ohledem na důsledky pro plánování nebylo zatím řádně prozkoumáno.

Dále můžeme konstatovat, že vývoj plánovacích alternativ ozbrojenými silami v dlouhodobém plánu ještě nesplnil svá očekávání. Velmi často je totiž rozpočet příliš podrobně plánován a výsledek označen jako „jediná možnost“. Tímto způsobem vzniká 15letý účetní systém, což nikdo při zavádění IOP nepředpokládal.

### Plánovací proces nizozemské královské armády

V současnosti prochází nizozemská armáda ohromnou reorganizací, kdy jsou restrukturovány také všechny štáby. Důsledkem této reorganizace je i armádní plánovací proces, kterým se zde zabývám.

Armádní plánovací proces může být charakterizován pojmy **centralizované plánování** (centralized planning) a **decentralizovaná realizace** (decentralized implementation).

Při plánování rozlišujeme jeho tři hlavní složky: **koncepční plánování** (conceptual planning), **udržovací plánování** (maintenance planning) a **koordinace integrovaného plánu** (integral plan coordination).

**Koncepční plánování** musí stanovit cíle a úkoly armády a rovněž kdo má co dělat. Ukazuje, jak bude příští armáda vypadat (za 20 let) a jak bude během tohoto období fungovat (operate). Koncepční plánování je nepřetržitý, souvislý proces, beroucí v úvahu vnitřní a vnější vývoj, který by mohl ovlivnit realizaci (implementation) vojenských úkolů. Jedním z nejdůležitějších úkolů konceptního plánování je vypracování strategického plánu nizozemské královské armády.

**Smyslem udržovacího plánování** je zachovávat nizozemskou královskou armádu v dobrém stavu, tj. na požadované operační úrovni (operational level). Je založeno na standardech uvedených ve strategickém plánu. Během období 15 let bude tento plán prověřován, což umožní vypracovat takové požadavky a opatření, které jsou potřebné k udržování armádní organizace na patřičné úrovni. Pokud bereme v úvahu existující plány týkající se zabezpečení vybavení a osob, máme již základní seznam požadavků. Jde především o nutnost výměny stárnoucích výzbroje a vybavení.

Požadavky konceptního a udržovacího plánování musí být programovány takovým způsobem, aby je bylo možné realizovat ve správném čase a aby byly v možnostech daného rozpočtu. To se nazývá **koordinace integrovaného plánu**.

Návrh vojenského plánu je formulován na základě potřeb, dostupných zdrojů a směrnic Memoranda obranného plánování (Defence Planning Memorandum). Musí být přesným odrazem zavedených priorit a musí podávat přesný obraz poměru provozovacích nákladů, investic a poměru nákladů na obnovu a výměnu. Na základě návrhu vojenského plánu určí vrchní velitel nizozemské královské armády úkoly příslušným ředitelům. Tyto úlohy jsou pak popsány v konečném dokumentu.

Výsledkem těchto tří procesů je **Plán nizozemské královské armády**. Na základě tohoto plánu jsou s jednotlivými řediteli správ a veliteli vypracovávány konečné dokumenty mající za cíl jeho realizaci (the implementation of the plan).

Podle IOP jednou ročně iniciuje náčelník obranného štábu vydáním Memoranda obranného plánování (s výchozími podmínkami, směrnicemi a úkoly plánu) zahájení procesu dlouhodobého plánování a krátkodobých programů. Jako součást realizace plánu ředitel ekonomické a finanční správy vypracuje (draw up) podrobný finanční plán, respektive rozpočet. Každým rokem je tento rozpočet i s vysvětlujícím memorandumem, založeném na

vládním účetním zákonu, publikován. Armádní plán a rozpočet jsou spolu pochopitelně neoddělitelně spojeny a dávají ředitelům a velitelům pravomoc vynaložit peníze z rozpočtu na činnost, za kterou jsou odpovědní. Krátkodobý program a plán rozpočtu mají naprosto totožný časový rámec a plán činností, ale liší se v úloze, kterou hrají v obranném plánovacím procesu. Realizace plánů může být totiž provedena dvěma způsoby: jednak tradičním způsobem, jednak orientací na nový způsob armádního plánování. První způsob má co dělat s činnostmi spojenými s uvedením organizace na přiměřenou operační úroveň, s plněním odpovídajících úkolů (rekrutace osob, výcvik a vzdělávání) a udržování této dosažené úrovně.

Druhý způsob realizace se používá, jestliže pracujeme s novými prvky či musíme-li brát v úvahu rozhodnutí různých orgánů. Tento způsob řízení je také vhodný v situaci, kdy je do rozhodovacího procesu zapojen parlament. Obecně projekt vyžadující investice asi 100 milionů či více potřebuje politický souhlas, a proto musíme vypracovat dokument o zásobování obranným materiálem. To znamená, že se po dokončení různých fází plánovacího procesu podává zpráva. Další obstarávání materiálu a zásob pokračuje až po politickém souhlasu (obvykle stálého parlamentního výboru pro obranné záležitosti). Samozřejmě se snažíme co nejvíce zharmonizovat řízení plánovacího procesu v armádě s procesem opatřování vojenského materiálu (defence material procurement process).

V obou procesech rozlišujeme různé fáze. První fáze se týká stanovení operačních požadavků založených na výzkumu potřeb dané oblasti (mission-area study), např. potřeby vozidel pro mírové operace (peace-keeping operations). Tyto požadavky budou popsány v tzv. **dokumentu obranného vojenského plánování** (defence military planning) DMP-A.

V přípravné fázi (pre-study phase) bude pořízen soupis alternativ, aby bylo možné zahrnout všechny požadavky (výzkum trhu). Výsledky budou popsány v dokumentu DMP-B. Podle času potřebného pro realizaci, dostupných finančních zdrojů a možná také z politických důvodů mohou být některé alternativy vyřazeny, ale je také možné, že jedna či více alternativ mohou být k plánu přidány.

V další fázi, kterou je studijní fáze (study phase), jsou podrobně zkoumány zbývající alternativy. V této fázi je možné provádět některé zkoušky s ustavujícími modely (organic models). Výsledky studijní fáze jsou uvedeny v dokumentu DMP-C. Tento dokument bude vlastně seznamem vybraných alternativ, jejich kapacit, výhod i nevýhod.

V následující fázi budou dopodrobna vypracovávány alternativy, abychom získali faktické znalosti, na základě kterých bude prováděno rozhodnutí. Budou prezentovány všechny alternativní náklady a výdaje a rovněž rizika získávání materiálového vybavení. Také zde je možné provádět zkoušky tohoto modelu. Výsledky této fáze budou zapsány do závěrečné zprávy - dokumentu DMP-D, který doporučí jednu z alternativ k realizaci.

Po odsouhlasení dokumentu D (také parlamentem), bude navrženo memorandum o realizaci - dokument E. Je to komplexní dokument realizace projektu, zabývající se všemi zahrnutými oblastmi, např. výcvikem, ale také následky infrastrukturálních změn. Toto memorandum neslouží pouze hladké realizaci plánu, ale může být také používáno k informování parlamentu o tom, jak je celý projekt realizován.