

Systém obranného plánování (Šance k systémové restrukturalizaci rezortu?)

Hlavním cílem následujícího článku je nastínit trochu jiný pohled na způsob restrukturalizace rezortu obrany, a to využitím jednoho z jeho systémů - systému obranného plánování. Autor především formuluje problémy bránící naplňování dlouhodobých cílů rezortu. Analýzu problémů a návrh systému opatření chápe jako zásadní úkol vedoucí k naplnění těchto cílů. V souvislosti s přizváním České republiky do NATO autor poukazuje na nutnost přizpůsobit vlastní opatření a činnosti, realizované v oblasti obrany ČR, opatřením a činnostem uskutečňovaným státy Aliance v rámci vytvořeného systému obranného plánování NATO.

* * *

V průběhu roku 1997, kdy jsem se z hlediska své působnosti podílel na tvorbě a možnosti zavedení procesního managementu do rezortu obrany, mi bylo umožněno seznámit se nejen se spoustou nových systémů a postupů, ale i s mnoha zajímavými lidmi uvnitř i vně rezortu obrany. Tématem našich rozhovorů byla především snaha o nalezení způsobu, „jak zefektivnit účinnost řídicích a kontrolních systémů v rezortu a jak systémově provázet cíle a plánování rezortu s omezenými zdroji státu“?

Přibližně v únoru téhož roku jsem získal dílčí poznatky o systému obranného plánování a to ve formě kopií článků z odborných seminářů pořádaných výborem pro obranné plánování NATO. Je třeba říci, že v dané době jsem těmito informacím nepřikládal zvláštní důležitost a nespojoval jsem tento systém s možností zefektivnění plánovacích a zdrojových procesů v rezortu obrany.

Teprve zřízením výboru vlády pro integraci české republiky do NATO a přijetím „Harmonogramu opatření rezortu obrany k integraci do struktur NATO“, ve kterém bylo vytvoření funkčního systému obranného plánování ČR stanoveno jako jeden z hlavních úkolů, se do rezortu obrany dostala ucelená dokumentace o procesech kolektivního obranného plánování NATO. Naprostá nezbytnost co nejrychlejšího vybudování systému obranného plánování České republiky, který by byl kompatibilní s obdobnými systémy NATO, byla zvýrazněna i v požadavcích na včasné a kvalitní zpracování odpovědí dotazníků obranného plánování: Defense Planning Questionnaire (DPQ) a Armament Planning Questionnaire (APQ).

Po prostudování této dokumentace a následném seznámení se s filozofií a metodikou systému obranného plánování jsem dospěl k závěru, že kromě svého hlavního cíle „sladění požadavků na obrannou dostatečnost státu s jeho disponibilními zdroji“, by se mohl systém obranného plánování stát jedním z nástrojů pro systémovou restrukturalizaci rezortu.

Z hlediska systémového přístupu jsem předpokládal, že zkoumaným systémem je rezort obrany a pokusil jsem se zjednodušeně a přehledně popsat jeho cíl, formulovat a analyzovat problémy (neshody) bránící v dosažení cíle, graficky znázornit daný systém a jeho jednotlivé procesy, verifikovat navržené změny a jejich dopady na současnou organizační

strukturu a na jiné systémy a procesy, stanovit kritické funkce ve fungování systému, provést modelování a navrhnout optimální varianty a prezentovat výhody navrženého systému.

Stanovení cílů rezortu obrany

Základní cíle stanovené rezortu obrany vyplývají s ustanovení zákona č. 122/1997 Sb. o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky. Mezi tyto cíle patří: zabezpečování obrany ČR, řízení AČR, zajištění civilní ochrany, správa vojenských újezdů a zabezpečení hlavních úkolů stanovených §16 odst. 2 zákona.

Tyto cíle jsou dále upřesňovány v rámci dlouhodobých cílů na určité období. Mezi dlouhodobé cíle rezortu obrany na období 1999 - 2003 patří:

- spolehlivé zajištění eliminace rizik a ohrožení a připravenost ozbrojených sil k odpovídajícím aktivitám v mírovém stavu, ve stavu ohrožení a ve válečném stavu v rámci kolektivní obrany při plném zachování schopnosti autonomní obrany ve smyslu čl. 51 Charty OSN,

- dosažení plné schopnosti určených ozbrojených sil spolupůsobit s armádami NATO při vedení vojenských operací i mírových misí,

- systémově odstranit negativní rysy současného stavu a dosáhnout souladu vývoje výdajů na obranu s možnostmi ekonomických zdrojů státu.

Analýza problémů a neshod

Mezi hlavní překážky může patřit stav mezinárodní vojenskopolitické a bezpečnostní situace, nekoordinovanost krizového řízení a civilního nouzového plánování státu, omezené ekonomické možnosti státu respektive dostupnost zdrojů pro výstavbu rezortu obrany, nesystémové řízení změn uvnitř rezortu atd. Z vojenskooperačních hledisek to může být velikost a kvalita protivníka, geografické podmínky apod.

Při analýze problémů a neshod musí být postupně vysvětleny všechny aspekty mezinárodní a národní bezpečnostní a vojenské politiky, bezpečnostní rizika, systém krizového a civilního nouzového plánování, podstata plánovaných změn v organizační struktuře, v dislokaci (redislokaci) a v počtech rezortu obrany apod.

Naším úkolem bude analyzovat a navrhnout systém opatření vedoucí k naplnění posledně jmenovaného dlouhodobého cíle rezortu obrany tzn. systémově odstranit negativní rysy současného stavu v rezortu a dosáhnout souladu vývoje výdajů na obranu s možnostmi ekonomických zdrojů státu.

K zabezpečení všech výše stanovených cílů rezortu obrany musíme nejprve definovat základní funkce vedoucí k naplnění těchto cílů a určit jednoznačnou funkční odpovědnost. Základní funkce lze v souladu s ostatními členskými zeměmi NATO standardizovat do následujících funkčních oblastí:

- zpravodajství,
- krizový management a civilní ochrana,
- plánování,
- společné operace (řízení),
- pozemní a vzdušné operace (řízení),

- C³I,
- logistika, zdravotnictví a ekologie,
- zdroje,
- metrologie,
- konzultační a politické zabezpečení,

- spolupráce s civilními složkami,
- personální management,
- velitelství,
- výcvik, školení, výchova,
- legislativa a kontrola.

Určení vztahu mezi cíli a zdroji

Pokud máme stanoveny hlavní cíle a definovány základní funkční oblasti rezortu obrany, můžeme plánovat, jak tyto cíle splnit. K tomu potřebujeme určité zdroje (lidské, věcné, finanční a informační). Jedním z nezbytných principů vedoucích k dosažení co nejvyšší efektivity organizace je pak jednoznačné definování vztahu mezi plánovanými a stanovenými cíli a dostupnými zdroji.

Naším úkolem tedy bude nalezení a vytvoření funkčního systému, který by vycházel ze stanovených cílů rezortu obrany a zároveň, který by dokázal sladit požadavky na obrannou dostatečnost státu s jeho disponibilními zdroji.

V souvislosti s přizváním do NATO a s postupným poskytováním informací o jeho vnitřních mechanismech přispívajících k naplňování jejího základního smyslu, tj. kolektivnímu zajišťování obrany členských států, vyvstává před námi nutnost přizpůsobit vlastní opatření a činnosti, realizované v oblasti zajišťování obrany státu, opatřením a činnostem, realizovaným členskými státy NATO v rámci vytvořeného systému obranného plánování Aliance.

A právě podstatou systému obranného plánování NATO je koordinace plánování a realizace dlouhodobých opatření prováděných členskými státy na národní a nadnárodní úrovni ve všech oblastech zabezpečování národní i společenské obrany s důrazem na dosažení co nejefektivnějšího strukturování a interoperability ozbrojených sil.

Na národní úrovni je pak souborem činností a vazeb státních orgánů realizovaných za účelem určení cílů, potřeb a úkolů obrany státu, subjektů, postupů a termínů jejich splnění při respektování daných politických, vojenských, ekonomických a technologických požadavků s cílem co nejefektivnějšího využívání zdrojů státu.

Funkční oblasti rezortu obrany

Připomeňme si základní funkce jednotlivých plánovacích oblastí v systému obranného plánování:

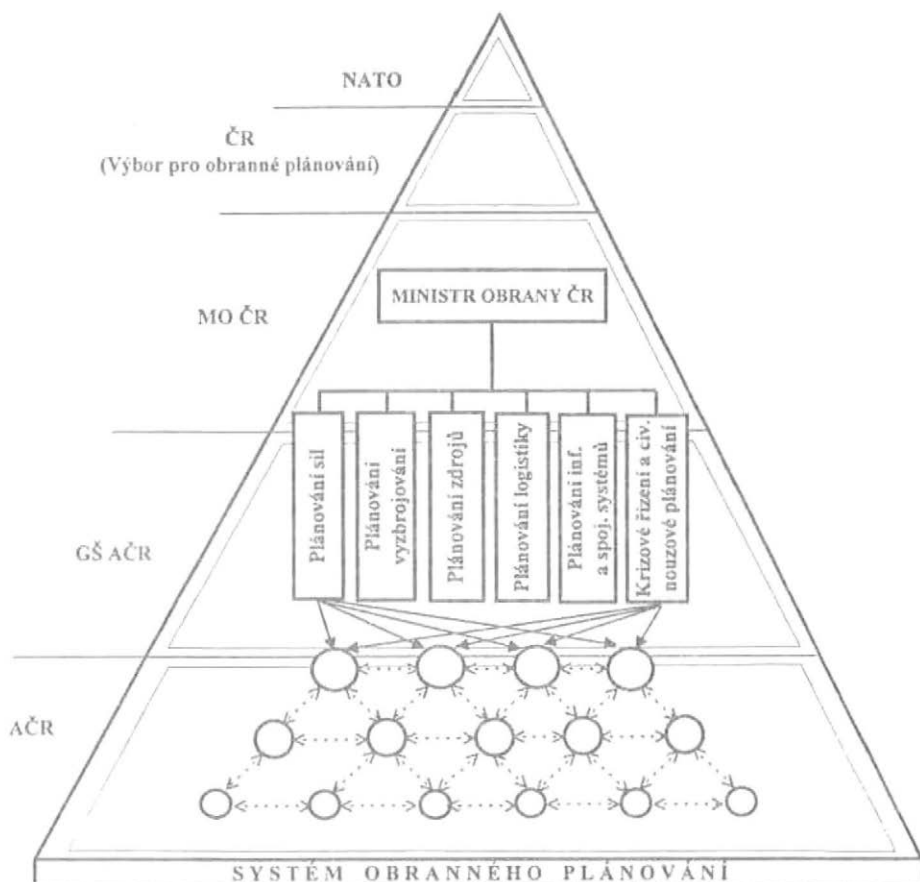
➤ **Plánování sil** je prvotní oblastí, jejímž prostřednictvím NATO žádá jednotlivé země, aby sladily svůj příspěvek pro NATO nebo zdokonalily bojovou způsobilost svých sil pro Alianci. Zároveň plní funkci řídicí a koordinační nad ostatními oblastmi plánování.

➤ **Plánování výzbroje** tzn. návrh sil NATO určených k rozvoji systému konvenční výzbroje (CAPS) a systému plánování výzkumu a vývoje (PAPS) v určité členské zemi. Výstupem složitějšího procesu plánování výzbrojování může být požadavek na konkrétní akvizici (investiční akci) v konkrétním členském státu.

➤ **Plánování zdrojů** zahrnuje plánování zdrojů lidských, finančních a věcných s důrazem na plánování infrastruktury včetně způsobu tvorby a navržení rozpočtu příslušné země.

➤ **Plánování logistiky** zabezpečuje způsobilost státu přijmout, rozmístit a přemístit ozbrojené síly a vést konvenční operace až do obnovení zásobování na základě zahájení výroby munice, zbraní a výstroje ve válečném regionu. Jeho výstupem jsou plán rozmísťování a přesunů, standardy a pokyny, koordinace logistických požadavků a plánů, koordinace logistického a zdravotnického plánování a navržení optimální národní logistické infrastruktury.

➤ **Plánování spojovacích (komunikačních) a informačních systémů.** Jeho základem jsou procesy konzultací, velení a řízení známé jako NATO C³. Architektura systému vychází z principů zabezpečení schválených misí NATO, uspokojení minimálních civilních a vojenských požadavků, zajištění velení NATO, maximální racionalizace zdrojů NATO i jednotlivých členských států, flexibilita a maximální standardizace. Výstupem je sladění



Obr. 1: Systém obranného plánování

požadavků členské země na spojovací a informační systémy NATO tak, aby byly zabezpečeny velící a řídicí funkce vojenské struktury NATO včetně funkce nepřetržitého velení.

► **Civilní nouzové plánování** umožňuje efektivně vytvářet struktury krizového plánování pod civilní a demokratickou kontrolou vedoucí k zajištění bezpečnosti a ochrany obyvatelstva prostřednictvím rozvoje profesionálních schopností potřebných k vyhodnocení rizik a k prevenci krizových stavů, k zdokonalení reakce a usnadnění obnovy, k vypracování civilních aspektů krizového řízení a k další civilní a vojenské spolupráci.

Srovnáme-li cíl a funkce jednotlivých plánovacích oblastí v systému obranného plánování s plánovanými cíli rezortu obrany, můžeme dojít k závěru, že systém obranného plánování, kromě bezpečnostní politiky, legislativy, zpravodajství a vrcholové inspekce, je schopen koncepčně pokrýt všechny požadované funkční oblasti rezortu obrany. Je tak zároveň schopen přispět k naplňování plánovaných a stanovených cílů rezortu, a to při efektivním využívání zdrojů vyčleněných pro zajištění úkolů obrany státu. Navíc je systém obranného plánování standardizován ve všech členských zemích NATO

Systém obranného plánování

Na obr. 1 je znázorněn systém obranného plánování, který je vrcholově zastřešen orgány NATO a v národních podmínkách výborem pro obranné plánování ČR a ministerstvem obrany. Ministerstvo obrany zároveň plní funkci koordinační v rámci ČR, komunikační v rámci vazby rezort obrany-ČR-NATO a řídicí uvnitř rezortu.

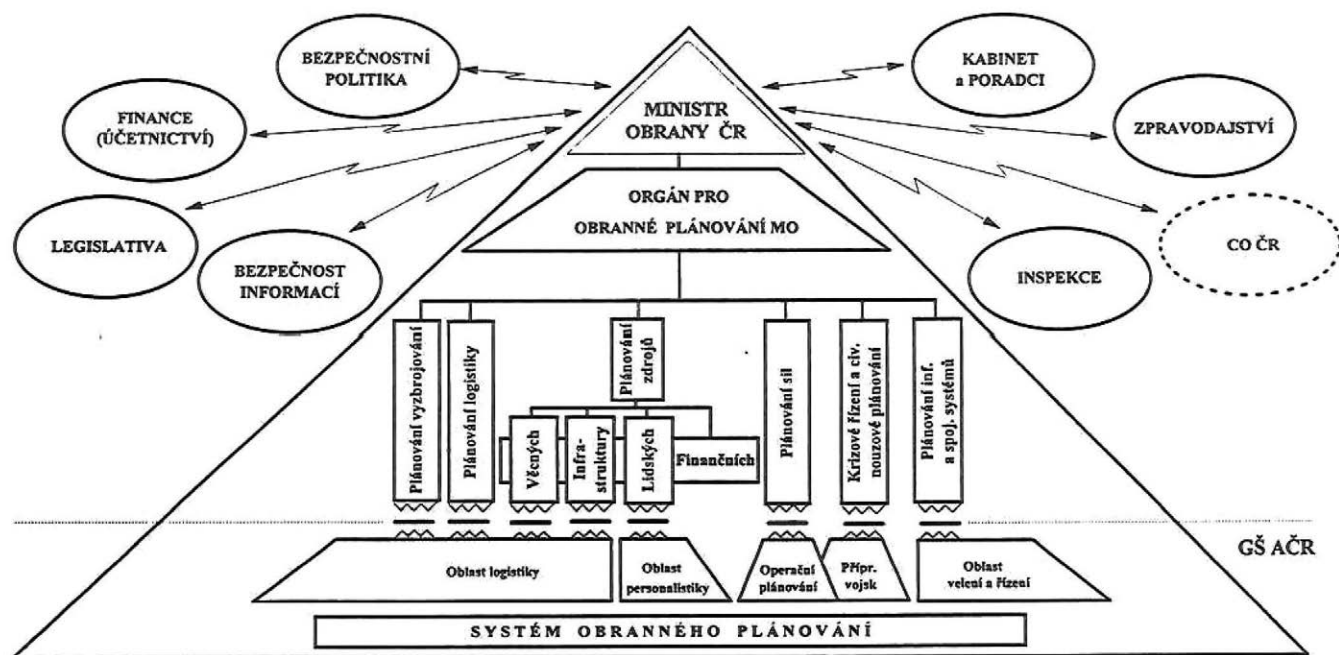
V souladu s odpovědností za plnění a zajišťování této funkce považuji za účelné vytvořit koncepční orgán odpovědný za koncipování, tvorbu, rozvoj a koordinaci systému obranného plánování **orgán pro obranné plánování MO**.

Před systémovým zařazením tohoto orgánu do organizační struktury rezortu obrany se pokusme odpovědět na otázku, kterou jsem zcela úmyslně na začátku nepoložil: „Je velikost strategických stupňů rezortu obrany (tzn. MO, GŠ AČR a jejich přímo podřízených útvarů a zařízení) úměrná velikosti Armády ČR, dostupným zdrojům a plánovaným cílům rezortu obrany?“

Osobně musím přiznat, že vzhledem k mému organizačnímu a funkčnímu zařazení nejsem při nejlepší vůli schopen relevantně odpovědět a předložit průkazná fakta. V tomto případě se tedy omezím na stanoviska prezidenta republiky, ministra obrany a náčelníka GŠ AČR, kterými bylo prostřednictvím sdělovacích prostředků celkem jednoznačně potvrzeno, že počty na těchto strategických stupních nekorespondují s realitou tohoto státu a s velikostí jeho armády (viz zprávy ČTK z 2.6. 98 2022/106, ČTK 29. 6. 98 2221/125, ČTK 30. 6. 98. 814/125 a ZN z 1. 7. 98).

Z výše uvedených důvodů by proto bylo nesystémové, aby vedle orgánu pro obranné plánování existovaly na stejném organizačním stupni orgány, jejichž koncepčními výstupy by byly vstupy do systému obranného plánování. Tato neefektivnost by se projevila nejen zvýšením nákladů, ale i větší náročností na řízení, koordinaci a komunikaci v rezortu obrany.

Obř. 2: Návrh restrukturalizace rezortu obrany s využitím systému obranného plánování



Návrh restrukturalizace systému

Cílem tedy bude optimalizovat procesní tok systému plánování tzn.: AČR - GŠ AČR - koncepční orgány MO - orgány pro obranné plánování MO - výbor pro obranné plánování ČR - NATO tak, že z něj vyloučíme některé nebo všechny koncepční orgány MO.

Této částečné optimalizace můžeme dosáhnout restrukturalizací strategických stupňů rezortu obrany. Výstupy z AČR budou svázány s jednotlivými funkčními oblastmi na GŠ AČR. Takto vytvořené funkční oblasti (logistika, personalistika, operační plánování, příprava vojsk, velení a řízení) korespondují s organizační strukturou GŠ AČR. Výstupy z těchto oblastí navazovaly na jednotlivé koncepční plánovací oblasti systému obranného plánování zastřešené orgánem pro obranné plánování MO. Možné řešení je uvedeno na obr. 2.

Vzhledem k tomu, že i přes svou koncepční šíři systém obranného plánování nezajišťuje všechny funkční oblasti rezortu obrany, jsou na obr. 2 naznačeny oblasti, které je dále nutné systémově zařadit na příslušnou organizační úroveň rezortu podle plněné funkce.

Verifikací navržených změn, stanovením kritických funkcí, navržením optimální varianty a prezentací navrženého systému bychom postupně analyzovali a ověřili možné dopady navržených změn na fungování současných systémů a procesů v rezortu, stanovili bychom kritické funkce pro fungování daných systémů a navrhli optimální variantu řešení. Vzhledem k rozsahu a strategickému významu těchto kroků, není účelem tohoto článku, se jimi podrobněji zabývat.



Přestože tento článek se blíží ke svému konci, zůstávají některé otázky nezodpovězeny. Minimálně dvě z nich jsou: „Jak zajistíme zpětnou vazbu naplňování jednotlivých cílů v systémech takto složitých na jejich koordinaci, plánování, řízení, realizaci a kontrolu?“ a „Jak vedoucí funkcionáři rezortu odpovědní za řízení jednotlivých oblastí získají informace o efektivnosti a systémovosti jimi zamýšlených změn a o jejich zpětných dopadech na jednotlivé systémy a procesy v rezortu?“.

Odpověď je poměrně jednoduchá. Je třeba vytvořit takový systém integrované podpory, který by umožňoval preventivní identifikaci neshod, analýzu vnitřních procesů, měření užitečnosti a nákladovosti rezortních systémů a návrh optimalizačních, systemizačních a standardizačních opatření. Nepoměrně složitější je pak vytvoření a samotná realizace takového systému.

O cílech a hlavních nástrojích systému, pro který je v některých členských zemích NATO užíván název **systém interního dohledu** (Internal Review System), jenž umožňuje zajišťovat výše uvedené funkce pro potřebu strategického rozhodování vedoucích představitelů rezortu, snad někdy příště na stránkách Vojenských rozhledů.