

NATO Structural Reforms in Practical Terms

Abstrakt:

V rámci procesu adaptace Severoatlantické Aliance na výzvy vnitřního i vnějšího prostředí prochází tato organizace téměř permanentní transformací. Lisabonský summit v roce 2010 představuje další významný mezník tohoto procesu spojený s realizací významných strukturálních reforem, jejichž smyslem je posílení funkčnosti aliančních struktur při zajištění hospodárnějšího způsobu prováděných činností. Cílem příspěvku je představit rámec aliančních strukturálních reforem a jejich očekávané cíle, zhodnotit míru jejich naplnění a identifikovat zkušenosti, které mohou přispět k vytváření nejlepší praxe při provádění strukturálních změn komplexních organizací.



Abstract:

NATO has been permanently adapting to new outside and inside challenges. Lisbon summit in 2010 is one of the very important milestones in this transformation endeavour. Since 2010, the Alliance has embarked on meaningful structural reforms with the aim to enhance effectiveness, improve efficiency of all NATO entities and make the Alliance fit for its purpose. The main objective of this article is to introduce the scope of NATO reforms and their expected outcomes. Furthermore, this article will assess real achievements and draw at least some lessons from a reform implementation process in order to establish best practice in reforming complex organisations.

Klíčová slova:

Reformy, zlepšení funkčnosti a hospodaření, hodnocení zkušeností, hledání nejlepší praxe.

Key words:

Reforms, improving effectiveness and efficiency, lessons learned, search for best practices.

Úvodem

Aliance, obdobně jako další organizace orientované na poskytování nejlepší možné hodnoty pro své zákazníky, se postupně přizpůsobuje změnám vnějšího a vnitřního prostředí. Transformace a reformy NATO probíhají prakticky od konce studené války. Významný reformní impuls představoval např. Pražský summit r. 2002, který směřoval Alianci na rozvoj nasaditelných schopností (PCC - Prague Capabilities Commitments) a na zvládání výzev na periferii a mimo euro-atlantický prostor, např. vytvořením NATO Response Force (NRF). Vytvořením strategického velitelství NATO pro transformaci (ACT - Allied Command Transformation) v roce 2003 byl podtržen význam permanentního přizpůsobování Aliance novým výzvám.

Nový impuls pro Alianční reformy poskytl lisabonský summit v roce 2010. Kromě rozvoje klíčových schopností NATO byl položen důraz na strukturální reformy s cílem zefektivnění činnosti aliančních struktur a dosažení finančních úspor v provozních nákladech. V rámci lisabonského summitu byla přijata nová strategická koncepce, [1] závazek k výstavbě protiraketové obrany ochraňující obyvatelstvo, území a ozbrojené síly všech evropských členských států NATO a úkol k vytváření klíčových aliančních schopností.

Z pohledu aliančních reforem odsouhlasili hlavní političtí představitelé členských zemí vytvoření efektivnější, štihlejší a finančně dostupné velitelské struktury NATO (NCS - NATO Command Structure), konsolidaci aliančních agentur a další nezbytné reformy zahrnující především reorganizaci centrály NATO v Bruselu ve vazbě na výstavbu areálu nového velitelství NATO a zlepšení způsobu řízení společných zdrojů. [2]

Přijetí těchto reforem bylo zcela nezbytnou a logickou reakcí na dopady globální ekonomické krize, která vystavila zvýšenému tlaku jak hospodaření veřejné správy jednotlivých členských zemí, tak i zabezpečení vnitřní činnosti Aliance.

ČR patří mezi země, které reformní úsilí Aliance podporují. ČR se stala signatářem tzv. dopisu deseti velvyslanců, kteří zaslali 28. 10. 2010 dopis generálnímu tajemníkovi NATO s návrhem na přijetí reformního balíčku v Lisabonu. Tento dopis se stal v podstatě východiskem pro vypracování vstupů do lisabonské deklarace.

Příprava a realizace aliančních reforem byly spojeny s politickým sloganem „dosáhnout více za méně finančních prostředků“ neboli „*more with less*“. Reformní úsilí Aliance bylo přepotvrzeno nejvyššími politickými představiteli členských zemí i v roce 2012 na summitu v Chicagu. [3] Političtí představitelé ocenili v Chicagu dosavadní průběh aliančních reforem a potvrdili, že nová NCS dosáhne konečných operačních schopností na konci roku 2015.

Shrnutí průběhu aliančních strukturálních reforem

Hodnocení dosažených výsledků aliančních reforem a přijímání korekčních opatření je prováděno pravidelně. Vyhodnocování se děje na základě rozhodnutí nejvyšších politických představitelů z Lisabonu, kteří uložili Severoatlantické radě, aby podala zprávu o průběhu reforem ministrům obrany v březnu 2011, a poté pravidelně informovala ministry obrany na jejich následných zasedáních.

Z výsledků těchto hodnocení [4] je zřejmé, že se Alianci daří původní duch reforem naplňovat. V souladu s časovým harmonogramem se podařilo učinit celou řadu významných reorganizačních změn: rušení aliančních velitelství, přesun a reorganizace některých entit NCS.

V červenci 2012 byly připraveny organizační podmínky pro zahájení činnosti dvou konsolidovaných aliančních agentur zaměřených na komplexní poskytování služeb v oblasti logistiky a komunikačních a informačních systémů. Na konci roku 2013 dosáhla nová NCS počátečních operačních schopností.

V letech 2011-2013 byla učiněna celá řada kroků k zefektivnění řízení společných zdrojů. Byly posíleny pravomoci a nezávislost orgánů finančního řízení. Zlepšeny byly podmínky pro provádění kontrolní a auditní činnosti, zahájena racionalizace externího mezinárodního auditu a nastaven systém pravidelného informování Severoatlantické rady o výsledcích činnosti kontrolních orgánů, zjištěných nedostatecích a nápravných opatřeních.

Zásadní proměnou prošel způsob řízení investičních projektů v rámci programu bezpečnostních investic NATO (NSIP - NATO Security Investment Programme), který zavedl nový způsob sledování implementace projektů s možností přijímání průběžných korekčních rozhodnutí. Snahou je zlepšit způsob pořizování společně financovaných schopností, který není optimální: dlouhá příprava a schvalování projektů, zpoždování jejich realizace, omezené čerpání plánovaných finančních prostředků. V roce 2012 byla upravena pravidla společného financování pro podporu operací a v roce 2013 pak i pravidla pro společné financování výcviku, cvičení a vzdělávání.

Na konci roku 2013 vešla v platnost pravidla pro přenesení větší míry odpovědnosti na země hostící alianční entity na svém území tzv. pravidla pro poskytování hostitelské podpory (HNS - Host Nation Support). V souladu s těmito pravidly byly připraveny nové smlouvy mezi hostitelskými zeměmi a SHAPE. [5] Smlouvy měly vejít v platnost již od 1. 1. 2014, ale na konec se tento termín splnit nepodařilo.

Mezi hlavní příčiny patřila zejména potřeba dodatečné interpretace pravidel pro poskytování HNS ve vazbě na zpochybnění některých přístupů ze strany hostitelských zemí odmítajících převzetí větší odpovědnosti za financování provozu především velkých velitelství (SHAPE a JFCs) a rozdílné národní ratifikační procesy. Konečný termín byl odsunut na 1. 9. 2014.

V průběhu roku 2013 byly identifikovány první reálné úspory v provozních nákladech reorganizovaných entit. Je však potřebné zdůraznit, že reorganizační změny byly spojeny rovněž s významnými vstupními investicemi. Původní odhady na vstupní investici činily cca 70 MEUR. Reálně však bylo na tzv. tranzici uvolněno 41,1 MEUR na investicích a 88,2 MEUR z provozních nákladů. [6] Z provozních nákladů bylo financováno především odchodné a odstupné personálu uvolňovaného z reorganizačních důvodů.

Z dostupných analýz tak vyplývá, že úspory ze strukturálních reforem NATO jsou generovány pomaleji a zatím nenaplnují původní očekávání z roku 2010. Reálně dosažené úspory v provozních nákladech za rok 2013 činí cca 25 MEUR, přičemž původní očekávání byla v rozmezí cca 60 až 71 MEUR. Část z těchto úspor (14,1 MEUR) bude v roce 2014 reinvestována do rozvoje nových schopností: kybernetická bezpečnost, systém velení a řízení vzdušných sil a protiraketová obrana.

Optimalizace velitelské struktury NATO

Zavádění nové NCS probíhá podle plánu. Nová struktura dosáhla počátečních operačních schopností na konci roku 2013 (naplněnost personálem nad 75 %). Dosažení plných operačních schopností se očekává na konci roku 2015, kdy bude celá NCS naplněna personálem nejméně na 90 %. Nová struktura je štihlejší, v cílovém stavu bude disponovat 8800 osobami. Jedná se o snížení o cca 35 % proti předcházející NCS, která disponovala 13 200 osobami.

NCS je postavena tak, aby primárně zabezpečila plnění základních řídicích funkcí a umožnila nasaditelnost prvků velení a řízení do zahraničních operací. Podpůrné funkce (logistická podpora, akvizice, zajištění služeb v oblasti komunikačních a informačních systémů a vzdělávací aktivity) byly vytěsňeny z velké části mimo velitelskou strukturu a jsou zabezpečovány obdobně jako v ČR především aliančními agenturami.

Nejnižší úroveň naplněnosti tabulek počtů vykazuje v současnosti velitelská struktura vzdušných sil (pevná i nasaditelná) a prvky zajišťující spojení. K vytvoření optimálních podmínek pro efektivní způsob plnění úkolů ze strany NCS je nezbytné, aby byla naplněna na 100 %, a to kvalifikovaným vojenským personálem. ČR vysílá do jednotlivých entit NCS přes 50 vojenských odborníků (v roce 2009 to bylo téměř 90 osob).

Nová NCS zahrnuje následující entity:

Strategické velitelství pro operace (ACO - Allied Command Operations) [7] v Monsu (BE) a strategické velitelství pro transformaci (ACT - Allied Command Transformation) v Norfolku (US). Již z názvu je patrná základní dělicí linie v odpovědnosti obou velitelství. ACO nese primární odpovědnost za plánování a vedení aliančních operací a monitorování vzdušného prostoru Aliance v rámci integrovaného systému protivzdušné a raketové obrany (NATINAMDS). ACT je zaměřeno na koncepční rozvoj schopností, rozvoj doktrinální soustavy, vyhodnocování zkušeností a jejich přenos do přípravy personálu a spojeneckých vojsk.

V organizační struktuře ACO jsou zařazena dvě společná operační velitelství (JFC) v Brunssumu (NL) a Neapoli (IT) a tři velitelství druhů sil (velitelství pozemních sil v Izmiru (TR), velitelství vzdušných sil v Ramsteinu (DE) a námořních sil v Northwoodu (GB)).

V organizační struktuře ACT jsou zařazeny tři organizační prvky. Společné válečné centrum v Stawangeru (NO), společné taktické výcvikové centrum v Bydgoszci (PL) a centrum pro vyhodnocování zkušeností v Monsantu (PT).

Součástí NCS je rovněž skupina komunikačních a informačních systémů, mnohonárodní operační střediska vzdušných sil tzv. CAOC a velitelství sil včasné vzdušné výstrahy a řízení NATO, tzv. NAEW&C. V blízké budoucnosti bude doplněn ještě o velení sil aliančního systému pozemního průzkumu, tzv. AGS (Alliance Ground Surveillance).

Z velitelské struktury NATO bylo v rámci reorganizace vytěsněno společné velitelství v Lisabonu (PT) a dále pak velitelství druhů sil v Heidelbergu (DE), Madridu (ES), Neapoli (IT) a Izmiru (TR). Byl redukován počet CAOCů a zásadní reorganizací prošla oblast zabezpečení komunikačními a informačními systémy včetně přemístění školy NATO pro informační a komunikační systémy z IT do PT a jejího převodu do režimu zákaznického financování.

Současná podoba NCS a geografické rozmístění jednotlivých entit je výsledkem velmi složitého rozhodování a kompromisů. Vzhledem k politické citlivosti ne zcela ve všech

případech odráží geografické rozmístění NCS nejvhodnější řešení z pohledu financování. Disponovat na vlastním území státu alianční entitou je otázkou prestiže a je to spojeno rovněž s významnými ekonomickými přínosy pro danou lokalitu či region. V tomto smyslu byly učiněny v rozhodovacím procesu o budoucí podobě NCS kompromisy, které si vyžádaly dodatečné náklady. Příkladem tohoto kompromisu bylo přemístění školy NATO pro informační a komunikační systémy z IT do PT, jako kompenzace za rušení jednoho ze tří společných velitelství NATO.

I přes potíže s naplňováním NCS kvalifikovaným personálem je vysoce pravděpodobné, že cílové operační schopnosti budou naplněny. Nicméně je nutné si uvědomit, že s omezením početního rozsahu NCS vyplývají i limity pro její schopnosti. Současná NCS tak do jisté míry závisí i na spolupráci a podpoře ze strany mnohonárodních velitelství, které jsou součástí tzv. struktury sil NATO (NFS - NATO Force Structure). Pro naši armádu je důležité, aby vhodným rozmístěním vojenského personálu docházelo k přenosu zcela nezbytných vojenských zkušeností z fungování vyšších štábů, které není možné vzhledem k velikosti naší armády získávat v domácích podmínkách.

Konsolidace aliančních agentur

Reforma agentur spočívá v konsolidaci a racionalizaci funkcí a programů bývalých 14 agentur NATO [8] do tří, zavedení sdílených služeb a optimalizaci systému řízení agentur v podmínkách zákaznického financování. Cílem konsolidace aliančních agentur bylo zachovat jejich schopnosti při poskytování požadovaných služeb a při podpoře operací a dosáhnout úspor v provozních a administrativních nákladech ve výši 20 %. Úspory jsou měřeny proti nákladům z roku 2010. [9]

V rámci konsolidace agentur byla respektována specifika řízení mnohonárodních programů. Země, které se na financování těchto mnohonárodních programů podílí, v podstatě odmítly konsolidaci mnohonárodních entit a zasahování ostatních spojenců, kteří se na financování těchto entit neparticipují. Tímto postojem došlo k zachování autonomního postavení stávajících struktur pro řízení mnohonárodních programů. [10]

V červenci 2013 byly Severoatlantickou radou odsouhlaseny zakládající listiny a byly vytvořeny řídicí (správní) prvky tří nových agentur konsolidující činnost devíti agentur NATO. Tím byly vytvořeny podmínky pro vznik agentury podpory (NSPA - NATO Support Agency) a agentury komunikačních a informačních systémů (NCIA - NATO Communication and Information Agency).

Agentura podpory. NSPA byla vytvořena spojením (NAMS A Capelen, LU; CEPMA Versailles, FR a NAMA Pápa, HU). Ve správní radě je ČR zastoupena NÚřV. Agentura poskytuje komplexní logistické služby, přičemž 88 % služeb je poskytováno ve prospěch jednotlivých členských zemí, zbytek služeb odebírá přímo Aliance a financuje je ze společných prostředků. Obrat agentury dosahuje 2 mld. EUR ročně. V letech 2013-2016 předpokládá agentura dosažení úspor v osobních výdajích, běžných provozních výdajích a nákladech na řízení programů ve výši 20 %. Reálně se jedná o dosažení kumulativní úspory ve výši 17,7 MEUR.

ČR pořizuje cestou této agentury především zbraně a munici. V minulosti deklarovalo MO zájem prohloubit spolupráci s touto agenturou. I přes některé problémy při obchodování s NSPA (zpoždění dodávky kulometů Minimi od belgické zbrojovky FN Herstal),

je pořizování majetku a služeb cestou NSPA vnímáno ze strany MO jako hospodárné. NSPA vytváří rovněž prostor pro využití schopností našeho průmyslu. Z rozhovorů se zástupci NSPA vyplynulo, že možnosti pro obchodování nejsou ze strany průmyslu dostatečně využívány.

Agentura komunikačních a informačních systémů. NCIA vznikla sloučením NC3A, NACMA a částečnou integrací NCSA. Poskytuje komplexní služby v oblasti komunikačních a informačních služeb a při výstavbě systému řízení a velení vzdušných operací (ACCS). Zájmy ČR jsou zajišťovány cestou SPOD MO. NCIA usiluje o dosažení vyšší efektivity cestou zásadní modernizace aliančních KIS, které jsou v rámci NATO roztrženy. NATO disponuje velkým množstvím nekompatibilní komunikační infrastruktury a neslučitelnými informačními systémy, jejichž provoz vyžaduje neúměrné finanční prostředky a velké množství obslužného personálu.

NCIA předpokládá, že modernizací KIS a konsolidací komunikační infrastruktury napříč celou Aliancí (enterprise-wide approach) dojde k podstatné redukci personálu (ze 3913 osob/2013 na 3500 osob/2016). Dosažitelná výše úspor pak může představovat 83 MEUR/2016 a 120 MEUR/2017. NCIA je schopna dosáhnout i podstatnější redukce personálu (3100 osob/2016 a 2500 osob/2016), za předpokladu zásadní modernizace komunikační infrastruktury a redislokace entit. Tento krok je však spojen s významnými počátečními investicemi.

Plány NCIA na dosažení vyšších úspor mají inovativní charakter a zohledňují nejlepší praxi v komerčním sektoru v oblasti poskytování služeb v oblasti KIS. Reforma NCIA je závislá na naplněnosti vojenským personálem. V současnosti je z celkových 2032 vojenských pozic v rámci NCIA naplněno pouze 74 % a prognóza není pozitivní. Tento stav se může promítnout do nákladů agentury, která bude nucena některé činnosti kontraktovat.

Agentura pořizování. Třetím nově vzniklým subjektem, který však existuje pouze virtuálně, je agentura pořizování (NPA - NATO Procurement Agency). Její konečná podoba je koncepčně připravována v odpovědnosti národních ředitelů pro vyzbrojování. Agentura by měla v budoucnosti garantovat nejlepší akviziční praxi (vzdělávání personálu, databázi zkušeností) a připravovat rámec budoucích vyzbrojovacích programů (příprava a uzavírání smluvních vztahů, projektové řízení), a to jak pro projekty *Smart Defence*, tak i pro velké mnohonárodní vyzbrojovací projekty. Agentura by se měla zaměřit na realizaci projektů z pohledu celého životního cyklu a měla by úzce spolupracovat s průmyslem.

V roce 2014 rozhodne Severoatlantická rada o případném vzniku agentury. Na stole je několik variant řešení. NPA se může stát samostatným subjektem nebo bude integrována do agentury podpory, která již v současnosti disponuje schopnostmi v oblasti akvizice a projektového řízení. Vzhledem k tomu, že v současnosti neexistuje žádný mnohonárodní vyzbrojovací projekt, který by vyžadoval komplexní projektové řízení, tak je vysoce pravděpodobné, že zahájení činnosti této agentury bude odloženo v čase (přístup odložené potřeby).

Reorganizace úseku vědy. V červenci 2013 vznikla Organizace pro vědu a technologie (STO - Science and Technology Organization). STO je ve své podstatě transformovanou Agenturou pro výzkum a technologie (RTA - Research & Technology Organization) s přiřazeným výkonným prvkem v podobě Centra podmořského výzkumu (NURC) přejmenovaného na Centrum námořního výzkumu a experimentování (CMRE).

CMRE jako nositel unikátních výzkumných schopností přechází obdobně jako agentury do zákaznického režimu financování. V praxi to znamená, že si tato výzkumná organizace bude muset svojí výzkumnou činností zabezpečit prostředky nezbytné pro její existenci. CMRE má potenciál pro uplatnění svých schopností nad rámec potřeb NCS. Bude tak schopna diverzifikovat svojí výzkumnou činnost ve prospěch civilního sektoru a minimalizovat tak rizika spojená se svým financováním.

Konsolidační fáze STO byla završena schválením strategie NATO pro výzkum a technologie, [11] která reaguje na výzvy v oblasti vědy a technologií vyplývající ze změn strategického prostředí (globalizace, ekonomický vývoj, splývání hranice mezi obranou a bezpečností, vzájemná propojenost a rychlost změn, měnící se role průmyslu, splývání technologií a interdisciplinarita vědy). Strategie zaměřuje alianční aktivity v oblasti vědy a technologií na podporu rozvoje schopností, posílení spolupráce s partnery a analytickou podporu rozhodovacího procesu. Strategie vytváří dostatečný koncepční rámec pro věcné zaměření aliančního úsilí v oblasti vědy a technologií.

Reorganizace standardizační funkce. Standardizaci zabezpečovala v minulosti standardizační agentura (NSA - NATO Standardization Agency). Ministři obrany schválili na svém únorovém zasedání 2014 transformaci NSA do standardizační kanceláře (NSO - NATO Standardization Office). Od 1.7. 2014 se NSO stane součástí mezinárodního vojenského štábu a bude zabezpečovat veškeré aktivity operační a materiálové standardizace. Koncepční řízení bude i nadále zabezpečováno standardizačním výborem, do jehož činnosti jsou zapojeny všechny členské země.

Zákaznické financování. Jak již bylo zmíněno, konsolidace agentur je spojena s přechodem na zákaznické financování a se zavedením sdílených služeb především v oblasti financování a účetnictví, všeobecné akvizice a řízení lidských zdrojů. Přechod na zákaznické financování představuje organizačně velmi složitý proces vyžadující změnu kulturních zvyklostí a přednastavení vnitřních pracovních procesů (business processes).

Největší těžkosti způsobuje zavádění zákaznického financování v oblasti pořizování komunikačních a informačních služeb. NCIA disponuje monopolním postavením výhradního dodavatele těchto služeb pro NATO. Obrat NCIA činí téměř 800 MEUR za rok, přičemž více než 90 % aktivit agentury je financováno ze společných prostředků NATO, tzn. že téměř třetina z celkových společných prostředků je realizována touto agenturou. Aliance usiluje o nalezení optimálního modelu řízení spolupráce s NCIA, který zabezpečí, aby služby v oblasti komunikačních a informačních systémů byly pořizovány za férové ceny. V rámci zákaznického financování se hledá v podstatě kompromis, který umožní, aby agentury převzaly plnou odpovědnost za naplnění svých závazků vůči zákazníkovi, a k tomu měly vytvořenu potřebnou volnost. Na druhé straně usilují země o udržení strategického dohledu nad realizací programů a nad činností agentur zaručující optimální poměr výstup/náklad.

V současnosti jsou vyhodnocovány prvotní zkušenosti z fungování zákaznického financování za rok 2013 (hodnocení hospodaření agentur v prvním roce jejich činnosti). Zkušenosti se promítnou do konečného způsobu řízení agentur, který bude dokončen v průběhu roku 2014. Je zřejmé, že bez existence tržních mechanismů a konkurence, což platí především pro oblast komunikačních a informačních systémů. Je nezbytné zabezpečit transparentní tvorbu cen ze strany agentur a jejich porovnání s obdobnými službami na trhu (benchmarking, existence katalogu služeb). Je rovněž velmi důležité posílit schopnosti zákazníků (strategických velitelů) při definování požadavků a posuzování kvality poskytovaných služeb ze strany agentur.

Zavádění sdílených služeb vykazuje významné zpoždění více než jeden rok. V červnu 2012 sice zahájila činnost Kancelář sdílených služeb (OSS - Office of Shared Services), ale nepodařilo se jí předložit potřebné plány k zajištění podpůrných služeb pro alianční entity centralizovaným způsobem (řízení lidských zdrojů, účetnictví a akvizice).

Původní cíl byl stanoven do konce roku 2013, nově jaro 2014. Se zavedením sdílených služeb byly předpokládány úspory ve výši 11 MEUR ročně. Počítalo se s jednorázovými náklady až do 30 MEUR. Jedním z důvodů, proč se nedaří sdílené služby zavádět v souladu s plánem je, že země neuvolnily potřebné zdroje na kvalifikovaný personál, který by plány na sdílené služby připravil. Iniciativa naráží i na vnitřní odpor v organizaci. Personál v oblasti podpůrných služeb cítí významné ohrožení ze ztráty svého zaměstnání. Centralizace podpůrných služeb tak v podstatě probíhá pouze na úrovni jednotlivých agentur a navíc nekoordinovaně.

V současnosti jsou schvalovány plány na zavedení sdílených služeb tzv. distribučním způsobem (řízení bude centralizované, ale vlastní výkon bude prováděn pracovníky u jednotlivých složek). Přínosem bude sjednocení postupů (standardizace napříč Aliancí) a eliminace duplicitních struktur (především řídicích). Na straně druhé se jedná o méně riskantní přístup s minimálními dopady na funkčnost podporovaných prvků. I v této oblasti se předpokládá, že budou vyhodnocovány zkušenosti a na jejich základě bude tento model dále modifikován. Není pravděpodobné, že by se podařilo zavést funkční systém sdílených služeb dříve než v roce 2016.

Reorganizace centrály NATO v Bruselu

Reforma ústředí NATO s cílem prohloubení efektivity a účinnosti práce v podmínkách zdrojového omezení sice pokračuje, ale spojenci nejsou s dosaženými výsledky spokojeni (organizační struktura se v podstatě nezměnila). V současné době probíhá implementace nové strategie lidských zdrojů. Mezinárodní štáb (IS - International Staff) byl redukován o 6,7 % a během následujících pěti let je plánována další redukce personálu IS o 7,6 % (tj. celková redukce z 1217 osob v r. 2012 na 1026 osob v r. 2017).

Mezinárodní štáb je financovaný z civilního rozpočtu, který je vystaven značnému tlaku. Poslední tři rozpočty jsou připraveny v rámci nulového nominálního růstu. Přičemž rozpočet musí uvolňovat v souladu s mezinárodními dohodami finanční prostředky k navyšování platů personálu a valorizaci penzí v rámci v minulosti přijatého velmi štědrého penzijního modelu.

Těmito trendy se významně snížila flexibilita v rozpočtu, jelikož mandatorní výdaje pohlcují jeho velkou část). Tento stav vyústil v celou řadu úsporných opatření a prioritizaci aktivit. Snahou je, aby finanční prostředky směřovaly na plnění těch nejvýznamnějších priorit a souběžně byl zastaven růst personálních mandatorních výdajů (časově omezené pracovní poměry, zaměstnávání tzv. sekundovaných pracovníků, tedy expertů poskytovaných a financovaných jednotlivými zeměmi, snižování platových tříd a omezování personálu). Civilní rozpočet se musí rovněž vyrovnat s rostoucími náklady na dostavbu nového velitelství NATO v Bruselu. Reforma mezinárodního vojenského štábu (IMS - International Military Staff) pokračuje pod řízením vojenského výboru, v průběhu roku 2014 bude připraven návrh detailní struktury IMS.

Zlepšení způsobu řízení společných zdrojů

Reforma v oblasti řízení zdrojů je prioritně zaměřena na lepší využívání společných prostředků a na maximalizaci efektů, které lze za společné prostředky získat. Především se jedná o zlepšení způsobu pořizování společně financovaných schopností zahrnujících jak prvky stacionární infrastruktury, tak i mobilní prvky systému velení a řízení. Země rovněž usilují o posílení transparentnosti a odpovědnosti (posílení kontrolní a auditní činnosti). Společné financování je, obdobně jako ostatní významné alianční procesy, např. proces obranného plánování (NDPP), trvale přizpůsobováno měnícím se potřebám.

Země se sice shodují na obecných cílech reformy v oblasti řízení zdrojů, ale velmi často se rozcházejí v názorech na konkrétní způsob jejich dosažení. ČR patří v tomto ohledu mezi silné proreformní křídlo tvořené Velkou Británií, Holandskem, Dánskem, Francií a Kanadou. Tyto země mají pochybnosti o efektivnosti stávajících procesů řízení společných zdrojů a kritizují současný stav, kdy související procesy stále neodpovídají nejlepší praxi moderního řízení (nedostatečná transparentnost, omezená vymahatelnost odpovědnosti, nízká schopnost měřit skutečnou výkonnost a dosažené výsledky). Tyto země předložily v minulosti celou řadu iniciativ k posílení řízení společného financování.

Na straně druhé existuje i konzervativní křídlo tvořené Tureckem, Německem, Spojenými státy a Norskem. Tyto země mají minimální vůli měnit stávající systém hospodaření Aliance. Změnu vnímají jako riziko pro narušení funkčnosti procesů a zpravidla požadují delší čas pro přípravu změny. Tyto země mají větší vůli pro navyšování finančních prostředků do společného financování. Rozsah společného financování představuje v současnosti cca 2,5 mld. EUR. Většina zemí však prosazuje restriktivní politiku. Nejsou ochotny navyšovat objem společného financování. Prosazují, aby nové aktivity byly financovány v rámci stávajících disponibilních prostředků, tj. v rámci nulového nominálního růstu (ZNG).

V praxi to znamená reálné snížení kupní síly, zvýšený tlak na prioritizaci požadavků a nutnost přijímání větší míry rizika při fungování Aliance. Země jsou obecně ochotny uvolnit ve prospěch financování nových aktivit pouze prostředky získané v rámci realizace strukturálních reforem (úspory). Nejsilnější restriktivní politiku prosazuje FR, která usiluje o to, aby finanční prostředky směřovaly především pro výstavbu národních kapacit. Pro většinu zemí jsou za uznávanou prioritu považovány výdaje na operace!

V Alianci rezonuje debata o reinvestici prostředků uvolněných v souvislosti s omezením vojenského působení v Afghánistánu po roce 2014 do rozvoje schopností a výcviku. Finanční prostředky by tak měly prioritně směřovat do realizace Chicago Defence Package, Smart Defence, Connected Forces Initiative, Nation Framework Concept). I přes politickou deklaraci posílit výdaje do výcviku a vytvořit tak podmínky pro udržení dosažené úrovně interoperability se ukazuje, že některé země nejsou ochotny za tímto účelem otevřít stavidla společného financování. Případná reinvestice se tak bude odehrávat především na národní úrovni! [12]

Přestože většina zemí kritizuje nedostatky v procesu pořizování společných schopností v rámci NSIP, je velmi obtížné prosadit opatření k posílení jeho efektivnosti. V posledních třech letech sice byla přijata celá řada systémových kroků ke zlepšení procesu přípravy projektů, jejich schvalování a řízení, ale i přesto nebyl program NSIP v posledních třech letech schopen vyčerpat prostředky do výše schválených příspěvkových stropů.

Nedaří se rovněž projekty včas dokončovat, a tím podporovat požadované schopnosti v souladu s plánem implementace. [13] Zvažována jsou motivující opatření ke zvýšení kázně (tj. zejména dodržování časových parametrů realizace a včasné informování o problémech).

Pokračuje diskuze ke změnám v nastavení procesu plánování společných zdrojů. Snahou je upravit časové parametry plánovacího cyklu tak, aby výstupy z plánu poskytovaly v dostatečném časovém předstihu vstupy pro potřeby procesu rozpočtování (v současnosti tento proces probíhá téměř souběžně). Tímto krokem by byl posílen význam věcného plánování a zlepšena vazba na tvorbu rozpočtu.

ČR podporuje revizi společného financování a reformy v oblasti řízení společných zdrojů. Revize pravidel společného financování NATO by však neměla vést k navýšení příspěvků ČR do společných rozpočtů a NSIP. Přesun prostředků na nové iniciativy se v rámci stále stejného objemu disponibilních zdrojů může odehrávat pouze na základě politického a vojenského přehodnocení priorit nebo ukončováním existujících projektů či aktivit. Pro ČR je důležité, aby požadavky na společné financování vzešly z aliančního plánovacího procesu (NDPP) a jednalo se o jejich cílené nasměrování na nejkritičtější schopnosti, na naplňování strategických aliančních cílů a nejvyšších politických priorit.

Pro ČR je důležité, aby investiční projekty programu NSIP odrážely aktuálně platné vojenské požadavky a byla tak zajištěna relevantnost pořizovaných schopností v dlouhodobé perspektivě. ČR prosazuje, aby finanční prostředky směřovaly do výstavby společné infrastruktury vyváženě, tedy jak na rozvoj nasaditelných schopností či podporu operací, tak i na zajištění závazků dle čl. 5, tzv. kritická infrastruktura. Rozhodujícím kritériem rozhodování o investicích je „operační potřebnost“. Podporujeme zefektivnění procesu pořizování společných schopností v rámci NSIP a zvýšení odpovědnosti hostitelských zemí.

Závěr

Z příspěvku je zřejmé, že existuje silná vůle přizpůsobit vnitřní fungování Aliance novým potřebám a zdrojovým možnostem. Reformy NATO běží, ne vždy jsou očekávání naplňována a ne vše běží tak rychle, jak bylo plánováno. Nicméně Aliance směřuje k tomu, aby byla vytvořena moderně fungující organizace, která je schopna naplňovat své poslání hospodárným způsobem v rámci omezených zdrojových možností.

Jak již bylo uvedeno v úvodu příspěvku, tak poslední vlna strukturálních reforem NATO byla zahájena v roce 2010 v rámci lisabonského summitu a jejich realizace má střednědobý časový rámec. Některá opatření vyžadují čas, aby mohla začít generovat očekávané efekty (úspory či efektivnější činnost). Konsolidace organizačních struktur se neobešla bez významných vstupních investic. Tento přístup nebyl spojenci zpochybňován, ale země drží veškeré výdaje pod silným dohledem. Uvolněny byly finanční prostředky na konsolidaci komunikačních a informačních systémů, kde jsou očekávány významné úspory a zlepšení funkčnosti v dlouhodobější perspektivě. Naopak se nepodařilo dosáhnout shody na podpoře procesu zavádění sdílených služeb, což je jedním z důvodů, proč se tyto služby nedaří prosadit v souladu s původními představami.

Je potřebné si rovněž přiznat, že některé reformní kroky mají spíše formální charakter a vlastní činnost je jimi ovlivněna jen minimálně. To se týká především oblasti

standardizace a s největší pravděpodobností i vzniku či nevzniku nové agentury pořizování. Ne všechna opatření měla racionální základ z pohledu efektivního a účelného vynakládání finančních prostředků, ale byla výsledkem politických kompromisů. Jedná se především o geografické rozmístění prvků NCS. Zajímavé je, že tlaku reforem odolaly mnohonárodně financované programy. Země v nich zapojené odmítly konsolidaci a udržely si výhradní právo rozhodování o vlastních finančních prostředcích, což je bezesporu legitimní počin.

Realizace reformy je spojena se změnou kultury a myšlení z pohledu vnitřního fungování Aliance. Nejvýznamnější změnou je zavedení zákaznického financování při zabezpečování podpůrných funkcí. Především poskytování služeb v oblasti komunikačních a informačních systémů vyžaduje nastavení nové kvality zákaznicko-dodavatelských vztahů. Jedná se především o posílení schopností zákazníka a vytvoření tzv. inteligentního zákazníka (smart customer), který umí definovat své potřeby, posoudit kvalitu poskytovaných služeb a jejich finanční hodnotu.

Průběh reformy je pravidelně vyhodnocován a má vysokou politickou důležitost. S výsledky jsou seznamováni jak političtí představitelé, tak i velvyslanci, a v případě potřeby jsou přijímány kroky usměrňující dalším postup reforem.

Reformní proces přináší rovněž cenné zkušenosti z celé řady oblastí plně využitelných v podmínkách rezortu MO. Jedná se především o poznatky z řízení změny (change management), zavádění sdílených služeb v oblasti administrativní podpory velké organizace, vytváření projektového řízení v rámci procesu vyzbrojování (přístupy k podpoře výzbroje v rámci životního cyklu, či nastavení spolupráce s průmyslem) a zavádění zákaznického financování v podmínkách monopolního poskytování služeb od jednotlivých agentur (vytvoření nezbytné volnosti pro iniciativu vedoucích pracovníků a diverzifikaci aktivit, ale souběžné udržení silného vlivu na probíhající procesy především z pohledu férové ceny za poskytované služby).

Pro ČR vytváří reforma agentur NATO prostor pro lepší využívání agenturních schopností ve prospěch činností rezortu MO např. při pořizování majetku a služeb či při podpoře nasazených vojsk v operacích. S NSPA má ČR sice navázány pracovní vztahy v oblasti pořizování majetku a služeb, ale v zájmu ČR je, aby spolupráce s NSPA byla dále posilována.

Pro ČR je velmi důležité, aby personál, který je vyslán do aliančních struktur, byl schopen zabezpečit přesun nejlepší praxe zpět do ČR. Jedná se o unikátní možnosti získávání zkušeností v mezinárodním prostředí a při řešení problémů, které není možné získat v rámci našich domácích organizačních struktur. Jedná se především o působení na vyšších štábech, ale i na specializovaných pracovištích (osádky NAEW&C, analytici v rámci AGS, specialisté v oblasti CIS).

Poznámky k textu a užitá literatura:

- [1] *Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization, (Active Engagement, Modern Defence)*, adopted by the Heads of State and Government at the NATO Summit in Lisbon, 19-20 November 2010. NATO Public Diplomacy Division, Stratcon10EN/1959-10 NATO Graphics and Printing.
- [2] *Lisbon Summit Declaration*, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Lisbon on 20 November 2010. 20 November 2010, p. 13. Press Release PR/CP(2010)0155. Dostupné na: http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/

- pdf_2010_11/2010_11_11DE1DB9B73C4F9BBFB52B2C94722EAC_PR_CP20100155_ENG-Summit_LISBON.pdf (27. února 2014).
- [3] *Chicago Summit Declaration*, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Chicago on 20 May 2012. 20 May 2012. Press Release (2012) 062. Dostupné na: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87593.htm?mode=pressrelease.
- [4] Poslední hodnocení aliančních reforem bylo ministrům obrany předloženo na jejich únorovém zasedání t. r. v Bruselu.
- [5] V souladu s pravidly pro poskytování HNS byla připravena dohoda mezi ČR a SHAPE k zabezpečení nasaditelného spojovacího modelu (DCM - Deployable Communication Module) v Lipniku nad Bečvou, který je jako jediná entita na území ČR součástí NCS.
- [6] Předfinancování aktivit na zavedení sdílených služeb ve výši 5,8 MEUR. Náklady na transformaci NCS ve výši 63,8 MEUR. Náklady na transformaci agentury komunikačních a informačních systémů (NCIA - NATO Communication and Information Agency) ve výši 18,6 MEUR (zahrnuje i 8,6 MEUR z aktiv agentury) a náklady na přesun spojovací školy NATO z IT do PT ve výši 24,1 MEUR (financováno z NSIP). Výdaje na transformační program komunikačních a informačních systémů směřujících ke konsolidaci infrastruktury v této oblasti ve výši 17 MEUR (financováno z NSIP).
- [7] Pro toto strategické velitelství NATO se používá rovněž tradiční název Nejvyšší spojenecké velitelství v Evropě (SHAPE - Supreme Headquarters Allied Power Europe).
- [8] NAMS (logistika), CEPMA (produktovod), NAMA (strategická přeprava), NSA (standardizace), NC3A (komunikační a informační systémy), NACMA (velení a řízení vzdušných sil), NCSA (podpora KIS), RTA (výzkum), NAPMA (NAEW&C), NAGSMA (AGS), NETMA (Eurofighter), NAHEMA (NH-90 Helicopter), NAMEADSMA (MEADS systém protivzdušné obrany), NURC - NATO Underwater Research Centre.
- [9] Baseline to Measure the Success of NCIA and NSPA in Achieving their Savings Objectives (AC/335-N(2013)0003-REV2).
- [10] Zachována byla činnost následujících agentur - NAPMA, NAGSMA, NETMA, NAHEMA, NAMEADSMA.
- [11] NATO Science and Technology Strategy, PO(2013)0020, dated 17 January 2013.
- [12] Z analýzy nákladů na CFI a z analýzy dopadů nových pravidel na financování vzdělávání, výcviku a cvičení je zřejmé, že nedochází k zásadní změně v rozsahu využití společného financování. Průměrný roční nárůst se pohybuje mezi 3,4 až 10,6 MEUR. V plánovacím období 2014-2018 to představuje kumulovaný nárůst nákladů v rozmezí 17 až 53 MEUR, tj. ze současných 88 max. na 141 MEUR.
- [13] ČR trvale vykazuje velmi vysokou míru implementace projektů NSIP (přes 90 %).

Použitá zkratky:

ACCS	Air Command and Control System	systém velení a řízení vzdušných sil
ACO	Allied Command Operations	Spojenecké velitelství pro operace
ACT	Allied Command Transformation	Spojenecké velitelství pro transformaci
AGS	Alliance Ground Surveillance	alianční systém pozemního průzkumu
CAOC	Combined Air Operations Centre	mnohonárodní operační středisko vzdušných sil
CEPMA	Central Europe Pipeline Management Agency	Agentura řízení produktovodů ve střední Evropě
CFI	Connected Forces Initiative	iniciativa Connected Forces
CIS	Communication and Information Systems	komunikační a informační systémy
CMRE	Centre for Maritime Research and Experimentation	Centrum pro námořní výzkum a experimentování (bývalé Centrum podmořského výzkumu NURC)
DCM	Deployable Communication Module	nasaditelný spojovací model

HNS	Host Nation Support	podpora a zabezpečení hostitelským státem
IMS	International Military Staff	mezinárodní vojenský štáb
IS	International Staff	mezinárodní štáb
JFC	Joint Force Command	společné velitelství
KIS	Communication and Information System (CIS)	komunikační a informační systém
MEUR	Million Euros	miliony euro
NACMA	NATO Air Command and Control System Management Agency	Agentura řízení aliančního systému velení a řízení vzdušných sil (Hlavní úřad pro velení a řízení letectva NATO)
NAGSMA	NATO Alliance Ground Surveillance Management Agency	Agentura řízení aliančního systému pozemního průzkumu
NAHEMA	NATO Helicopter Management Agency	Agentura řízení vrtulníku NH 90 (řídící úřad pro vrtulníky NATO)
NAEW&C	NATO Airborne Early Warning & Control	systém včasné vzdušné výstrahy a řízení (systém včasné letecké výstrahy NATO)
NAMA	NATO Airlift Management Agency	Agentura řízení vzdušné přepravy
NAMEADSMA	NATO Medium Extended Air Defence System Agency	Agentura řízení systému PVO středního dosahu
NAMSA	NATO Maintenance and Supply Agency	Agentura NATO pro údržbu a zásobování (Agentura NATO pro technické zabezpečení a zásobování)
NAPMA	NATO Airborne Early Warning & Control Programme Management Agency,	Agentura NATO řízení programu včasné vzdušné výstrahy a řízení (řídící úřad programu létajících systémů včasné výstrahy a řízení NATO)
NATINAMDS	NATO Integrated Air and Missile Defence System	integrovaný systém protivzdušné a raketové obrany NATO
NCIA	NATO Communication and Information Agency	Agentura NATO pro komunikační a informační systémy (vznikla sloučením NC3A, NACMA a částečnou integrací NCSA)
NC3A	NATO Consultation, Command and Control Agency	Agentura velení a řízení NATO (agentura NATO pro C3)
NCS	NATO Command Structure	velitelská struktura NATO
NCSA	NATO Communication and Information Systems Support Agency	Agentura podpory komunikačních a informačních systémů NATO
NDPP	NATO Defence Planning Process	proces obranného plánování NATO
NETMA	NATO Eurofighter and Tornado Management Agency	Agentura řízení programů Eurofighter a Tornado
NFS	NATO Force Structure	alianční struktura sil
NPA	NATO Procurement Agency	Agentura NATO pro zásobování
NRF	NATO Response Force (sg.)	síly rychlé reakce NATO
NSA	NATO Standardization Agency	Agentura NATO pro standardizaci
NSIP	NATO Security and Investment Programme	Program bezpečnostních investic NATO

NSO	NATO Standardization Office	Standardizační kancelář NATO
NSPA	NATO Support Agency	Agentura podpory NATO
NURC	NATO Underwater Research Centre	býv. Centrum NATO pro podmořský výzkum (přejmenované na Centrum námořního výzkumu a experimentování - CMRE)
NÚřV	National Armaments Office	Národní úřad pro vyzbrojování
OSS	Office of Shared Services	Kancelář sdílených služeb
PCC	Prague Capabilities Commitment	„pražský závazek“ posílení vojenských schopností (poskytování vojenských kapacit), přijatý na pražském summitu 2002 (vytvoření dvacetisícové armády k zásahu kdekoli na světě)
RTA	Research & Technology Agency	Agentura pro obranný výzkum a technologie
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Power Europe	Vrchní velitelství spojeneckých sil v Evropě
SPod MO	Division of Support, MoD	sekce podpory MO
STO	Science and Technology Organization	Organizace pro vědu a technologie
ZNG	Zero Nominal Growth	nulový nominální růst

Zkratky států užívané v textu:

BE	(kód NATO BEL) Belgium	Belgie
DE	(kód NATO DEU) Germany	Německo
FR	(kód NATO FRA) France	Francie
GB	(kód NATOGBR) Great Britain	Velká Británie
HU	(kód NATO HUN) Hungary	Maďarsko
IT	(kód NATO ITA) Italy	Itálie
LU	(kód NATO LUX) Luxembourg	Lucembursko
NL	(kód NATO NLD) the Netherlands	Nizozemí
NO	(kód NATO NOR) Norway	Norsko
PL	(kód NATO POL) Poland	Polsko
PT	(kód NATO PRT) Portugal	Portugalsko
TR	(kód NATO TUR) Turkey	Turecko
US	(kód NATO USA) United States	Spojené státy