

Not only on the Long-term Planning in the Defence Sector

(A contribution to the discussion about Defence Planning System)

Abstrakt:

Předkládaný text se zabývá především problematikou dlouhodobého plánování v rámci rezortu Ministerstva obrany (MO) České republiky. Problematika je diskutována na mnoha úrovních, s přihlédnutím k ekonomickým a dalším provozním faktorům, které jsou pro adekvátní fungování rezortu velmi důležité. Zřetel je kladen jak na teoretické úvahy, tak na praktické dopady správného plánování.

Abstract:

Presented text mainly deals with the issue of long-term planning in the department of the Ministry of Defence (MOD) of the Czech Republic. The issue is discussed at many levels, taking into account economic and other operational factors that are very important for adequate functioning of the department. Attention is focused both on theoretical considerations, and practical implications of proper planning.

Klíčová slova:

Dlouhodobé plánování, Ministerstvo obrany ČR, obranné plánování, plán rozvoje

Keywords:

Long-term Planning, The Ministry of Defence, Defence Planning, Plan of Development

Úvodem

Závěry kontroly NKÚ u MO z listopadu 2013 poukázaly na zásadní nedostatky v systému plánování rozvoje schopností ozbrojených sil, když mimo jiné konstatují: „*Do doby ukončení kontroly nepracovalo ministerstvo koncepční materiál, který by podrobněji stanovil výstavbu a rozvoj pozemních či specializovaných sil s konkrétním vymezením cílového stavu, materiálních potřeb a finančních a časových požadavků na jejich naplnění. To mělo za následek nesystémové nákupy.*“

Citovaný závěr kontroly NKÚ ukazuje na problém, s jehož řešením se vedení rezortu nepříliš úspěšně potýká už od 90. let. Přes řadu pokusů se podle mého názoru prozatím nepodařilo vytvořit stabilní systém dlouhodobého plánování rozvoje, na jehož základě by bylo možno nejen racionálně nakupovat potřebnou výzbroj, ale v první řadě optimalizovat samotnou strukturu a schopnosti ozbrojených sil.

Absence kvalitního dlouhodobého plánování, založeného na příslušných strategických analýzách, vytvářela mimo jiné podmínky pro řadu problematických investičních rozhodnutí (modernizace T-72, nákup 72 ks L-159, výstavba CBO Těchonín apod.), představujících ve svých důsledcích obrovské plýtvání finančními prostředky. Ty potom logicky chyběly na pokrytí dalších, často i prioritních potřeb.

Dlouholeté podfinancování potřeb rozvoje sil vedlo k postupné kumulaci příslušného deficitu, který je odhadován až na desítky miliard Kč! Závažnost problému dokresluje nedávné varování NGŠ AČR před nebezpečím postupné ztráty některých schopností AČR v důsledku nedostatku finančních prostředků na jejich výstavbu a modernizaci.

Tato skutečnost mimo jiné volá po analýze, která by měla posoudit reálnost naplnění politicko-vojenských ambicí a příslušných operačních plánů z hlediska predikce disponibilních finančních zdrojů na dosažení potřebných schopností ozbrojených sil.

V souvislosti s přetrvávající absencí stabilizovaného dlouhodobého plánování rozvoje rezortu MO je rovněž nutné zmínit trvalé stížnosti ze strany našeho obranného průmyslu na nedostatečné podklady pro zaměření investic do vývoje i zbrojní produkce.

1. Stručná analýza

Kontinuální a racionální výstavba a modernizace sil v první řadě vyžaduje provádění rozsáhlého množství analýz, modelování, simulací a příslušných politicko-ekonomických a zdrojových podkladů. Pouze na takovém základě lze vypracovat vyvážený dlouhodobý plán, který všem plánovačům poskytne dostatečné podklady, ale současně bude představovat významnou „pojistku“ proti nejrozumnějším subjektivním tlakům.

Nezbytnost detailnějšího dlouhodobého plánování je dána i tím, že modernizace či obměna složitějších nebo početnějších druhů zbraní a systémů představuje mnohaletý proces od pořízení až po vyřazení a likvidaci (tzv. Life Cycle). Mají-li být potřebné akvizice realizovány včas, je proto nezbytné zahájit jejich přípravu mnohdy s mnohaletým předstihem a současně naplánovat na příslušné období i potřebné finanční prostředky. To platí zvláště s přihlédnutím k existující české legislativě.

Základním podkladem pro zpracování dlouhodobého plánu rozvoje schopností ozbrojených sil by mělo být provedení tzv. „revize sil“ (Force Review). V jejím procesu

se podle všech uvažovaných scénářů operačního působení ozbrojených sil (odvozených od budoucích politicko-vojenských ambicí) analyzují (porovnají) jejich reálné (momentální) a potřebné schopnosti, z čehož vyplynou konkrétní rozdíly, tedy jaké schopnosti bude potřeba pořídit, nebo naopak zredukovat či zrušit (tzv. Capability Gaps). Jedná se vlastně o praktické systémové propojení obranného a operačního plánování. O realizaci tohoto zásadního systémového požadavku u rezortu MOČR mám vážné pochybnosti.

Komplexní a důkladná revize sil je ovšem pracná a metodologicky i časově náročná záležitost, vyžadující kvalitní přípravu, zapojení všech vojenských odborností a příslušné softwarové nástroje. Znamená totiž detailně analyzovat z hlediska všech možných scénářů budoucího použití ozbrojených sil příslušnou operační sestavu jednotek, jejich výzbroj, techniku, zásoby a veškeré zabezpečení, včetně způsobu a prostředků velení, dopravy apod. Jen na základě tohoto procesu však lze připravit konkrétní a objektivně zdůvodnitelné požadavky na rozvoj sil a jejich modernizaci, tedy co, v jakém množství a kdy bude nutno pořídit, modernizovat, ale třeba i vyřadit. Revize sil se periodicky provádí v rámci obranného plánování NATO i u řady aliančních zemí. Velmi propracovaný systém mají zejména v USA, které nám k tomu v minulosti několikrát nabízely metodickou a softwarovou pomoc.

Nedílným produktem procesu revize sil je rovněž prioritizace jednotlivých potřeb, která se musí následně promítnout do všech plánovacích dokumentů, až po příslušný roční rozpočet rezortu MO.

V souvislosti s potřebou provedení revize sil a následného zpracování dlouhodobého plánu jejich rozvoje považují rovněž za potřebné zdůraznit, že nezbytným podkladem pro příslušné analýzy je databáze životnosti jednotlivých druhů výzbroje a techniky, odhady příslušné finanční náročnosti jejich obměny či modernizace a predikce disponibilních finančních zdrojů pro jednotlivé roky stanoveného dlouhodobého horizontu.

Je samozřejmé, že dlouhodobý plán musí být dostatečně flexibilní, aby bylo možno jej průběžně korigovat na základě měnících se vstupů, například z hlediska vývoje finančních zdrojů či priorit rozvoje schopností. Jádrem dlouhodobého plánu je „živá“ databáze všech relevantních, účelově strukturovaných údajů po jednotlivých letech dlouhodobého horizontu. Nejen z tohoto hlediska si dovoluji oponovat pochybám o účelnosti či dokonce o zpracovatelnosti dlouhodobého plánu v podmínkách rezortu MO ČR.

Zřejmě poslední pokus o vypracování dlouhodobého plánu spojeného s komplexní revizí sil byl na MO učiněn v rámci přípravy tzv. *Dlouhodobého výhledu rozvoje rezortu MO* v roce 2005. Jeho zpracování, na němž jsem se osobně podílel, však bylo v roce 2006 tehdejším vedením rezortu zastaveno a dokument byl v roce 2008 nahrazen v podstatě obecnou a proklamativní *Dlouhodobou vizí rezortu MO*. V této souvislosti se obávám, že i aktuálně připravovaná *Koncepce AČR* nebude mít dostatečně komplexní charakter podložený potřebnými analýzami a konfrontací koncepčních představ s předpokládanými disponibilními zdroji pro jednotlivá léta dlouhodobého časového horizontu.

Poznámka: v této souvislosti bych si dovolil poukázat na tzv. „Model 2015“, zpracovaný u MO SR v roce 2006, jako příklad toho, jak by mohl dlouhodobý plán rozvoje rezortu obrany vypadat.

Absenci konkrétnějšího vyjádření představy o dlouhodobém směřování vývoje ozbrojených sil ČR řešila v roce 2011 publikovaná tzv. *Bílá kniha o obraně* (BKO), která

sice dost konkrétně naznačuje směry jejich rozvoje, avšak ani tento dokument potřebný dlouhodobý plán nahradit nemůže. Mimochodem, žádný formalizovaný proces revize sil jejímu zpracování nepředcházela a periodické provádění „revize sil“ se do systému obranného plánování rezortu MO nadále zakotvit nepodařilo.

Proces dlouhodobého plánování je nicméně nedílnou součástí celého systému obranného plánování. Proto je v souvislosti s řešením problematiky dlouhodobého plánování nutno zabývat se systémem obranného plánování jako takovým.

Obranné plánování by mělo fungovat jako komplexní páteřní plánovací systém, který propojí veškeré rezortní plánovací procesy a disciplíny od dlouhodobého plánování, až po roční rozpočet a příslušné prováděcí plány a hodnocení jejich realizace.

V tomto směru je příkladem americký systém Planning, Programming, Budgeting and Execution System (PPBES), který do rezortu v 60. letech zavedl ministr obrany McNamara (mimochodem bývalý vrcholový manažer koncernu Ford), a který jako páteřní plánovací systém ozbrojených sil USA v podstatě funguje dodnes.

Zde je dlužno dodat, že tvůrčí aplikace tohoto systému byla vytvářena už od 90. let i u rezortu MO ČR (pod názvem Systém plánování, programování a rozpočtování; SPPR). Nedařilo se však zejména dořešit důsledné propojení s podle mého názoru rigidním a autonomním systémem finančního plánování a po dlouhých polemikách byl SPPR v posledních letech nahrazen aplikací metody „Řízení pomocí cílů“, o jejíž vhodnosti pro rezort obrany i správnosti nastavení mám vážné pochybnosti. Za vhodnější řešení považuji systém založený na programovém rozvíjení schopností (kdy programy jsou definovány jako prostředky k dosažení dlouhodobých cílů), institucionalizovaný strukturou příslušných manažerů průřezových (celorezortních) schopností. To je ale na jinou diskusi...

Nedobrou situaci v plánování rozvoje schopností ozbrojených sil i rezortu jako celku prohlubuje i neschopnost transparentně matematicky modelovat ve střednědobém i dlouhodobém horizontu rozvoj svých sil a kalkulovat k tomu příslušné náklady. To ve svých důsledcích znamená, že příslušné plány a rozhodnutí nemají dostatečnou analytickou a transparentní oporu. K tomuto účelu byl u rezortu v roce 1996 zaveden velmi účinný softwarový nástroj pro matematické modelování všech potřebných charakteristik, darovaný ze strany MO USA pod názvem Defence Resource Management Model (DRMM). Tento mimořádně efektivní a vhodný počítačový program se však podle mého názoru velmi nezodpovědným rozhodnutím vedení rezortu v roce 2003 přestal využívat, přestože byl mimo jiné podle původního záměru připraven i pro matematickou podporu přípravy tzv. Tvrdíkovy reformy. Od této doby rezort potřebnou modelovací schopnost srovnatelnou s DRMM postrádá, což z hlediska potřeby moderního managementu znamená zásadní hendikep. Mimochodem, DRMM již ve značně pokročilejší verzi dodnes používá jako unikátní systémový podpůrný prostředek obranného plánování MO Slovenské republiky.

Aktuální systém plánování činnosti a rozvoje v rezortu MO je definován v RMO č.22/2014. Z mého pohledu se však jedná o velmi obecný administrativní a nekomplexní dokument, obsahující rovněž řadu sporných a nejasných pasáží a zcela ignoruje programový přístup k plánování. Neřeší dostatečně návaznost na hodnotící a analytickou činnost, operační plánování, a proces rozpočtování není popsán vůbec. Proto zřejmě není v tomto dokumentu definována provázanost velmi rozvětvené struktury různých „manažerů“ se strukturou správců rozpočtu. Není proto jasné, zda platí,

že „ten funkcionář, který někdo něco řídí, to také plánuje, spravuje příslušný rozpočet a nese příslušnou odpovědnost“. Je rovněž pozoruhodné, že tento RMO degraduje NGŠ AČR na pouhého „ročního plánovače“. Uvedený normativní dokument je podle mého názoru zcela názorným důkazem toho, že u rezortu dlouhodobě chybí komplexní normativní popis, provazující všechny plánovací, resp. řídicí systémy a sjednocující příslušnou datovou strukturu.

Poznámka: obdobně jako u dlouhodobého plánování doporučuji seznámit se s dokumentem MO SR z roku 2007 *Komplexná metodika obranného plánovania*, který je podle mého názoru velmi dobrým příkladem, jak by normativní dokument obsahující systémový popis obranného plánování u rezortu obrany mohl vypadat.

2. Závěr, návrhy opatření

Nejenom zjištění NKÚ podle mého názoru dokládá, že rezort MO ČR nadále postrádá transparentní dlouhodobý plán rozvoje s příslušnými termíny, náklady a prioritami jejich realizace. Jeho absence se promítá do neustále se opakujících nepromyšlených a nedostatečně zdůvodněných akvizic, zpravidla provázených závažným plýtváním finančními prostředky. To ve svých důsledcích vážně ohrožuje rozvoj potřebných schopností ozbrojených sil, jak nedávno varoval NGŠ AČR. Příčiny však podle mého názoru nespočívají pouze ve snižujícím se rozpočtu MO, ale zejména v nedostatečných schopnostech obranného plánování na nově vznikající skutečnosti adekvátně reagovat. V této situaci je logicky rizikem pouštět se do jakéhokoli velkého akvizičního projektu.

Nedostatečně fungující systém obranného plánování v první řadě postrádá periodické komplexní revize stávajících a budoucích potřeb ozbrojených sil. Jejich závěry musí být následně nákladově ohodnoceny, na příslušné časové ose konfrontovány s disponibilními finančními zdroji, a v případě disproporcí působit jako zpětná vazba směrem k zadaným politicko-vojenským ambicím. Jinými slovy, pokud odhadované finanční nároky na budoucí schopnosti sil přesáhnou odhadované budoucí rozpočtové možnosti, bude nutno navrhnout příslušným způsobem ambice upravit. To je však velmi citlivý politický problém a na jeho řešení musí mít rezort MO dostatečně podloženou argumentaci – právě z procesu revize sil a modelování příslušných nákladů.

Zjednodušeně vyjádřeno – jedině na základě takovéto revize může rezort transparentně zdůvodnit každou jednotku, druh výzbroje a techniky, příslušného zabezpečení i potřebné finanční zdroje a zpracovat reálné plány a programy rozvoje (až do rozpočtu vto).

Bez splnění uvedených podmínek jsou rozhodnutí o rozvoji sil a následné akvizice založeny pouze na více či méně subjektivních názorech s velkým rizikem neefektivnosti a nehospodárnosti.

Jistou nadějí na systémovou nápravu je závazek obsažený v programovém prohlášení vlády – vypracovat u rezortu MO dlouhodobý výhled rozvoje a koncepci AČR do roku 2030.

V této souvislosti rovněž vítám výzvu zpracovatelů BKO z října 2013, zveřejněnou na webu MO – otevřít o tomto dokumentu širší odbornou diskusi.

Jako příspěvek pro tuto diskusi i širší úvahy o optimalizaci systému obranného plánování si dovoluji nabídnout výše uvedenou stručnou analýzu a připojit několik námětů na systémová opatření, která pro další rozvoj systému obranného plánování u rezortu MO ČR považuji za zcela zásadní:

- Provést komplexní revizi systému plánování rezortu MO a současně v rámci plánované revize informační podpory rezortu MO zabezpečit sjednocení příslušné SW a datové báze.
- Připravit a provést komplexní revizi ozbrojených sil ČR podle budoucích politicko-vojenských ambicí a příslušných scénářů jejich operačního použití.
- Následně zpracovat dlouhodobý plán rozvoje ozbrojených sil ČR, resp. celého rezortu MO.
- Důsledně prioritizovat všechna plánovaná opatření a příslušné výdaje.
- Obnovit schopnosti matematického modelování činností a rozvoje rezortu MO, umožňujícího rovněž příslušné nákladové kalkulace, tvorbu alternativních řešení a analýz.

Nemůžeme ale čekat. Bezpečnostní hrozby nám dávají jasný rámeček, jakým směrem se ve výstavbě ozbrojených sil máme ubírat. Tyto poznatky spolu s konkrétními požadavky na schopnosti je potřeba přesně definovat v Koncepci výstavby Armády České republiky (KVAČR) tak, aby Sekce vyzbrojování a akvizice a Sekce průmyslové spolupráce Ministerstva obrany dostaly jasné zadání pro svou práci. Proto je potřeba, aby se jednalo o maximálně kvalitní dokument, a přál bych si, aby byly vyslyšeny případné připomínky k jejímu obsahu z rámce celého resortu. Nezávodíme, ten dokument musí být co nejkvalitnější, protože dlouhodobý. Zároveň je nutné, aby pokročilá pracovní verze byla předložena vedení MO do konce března.

ministr obrany ČR Martin Stropnický

**Setkání ministra obrany s vedoucími pracovníky
ministerstva a generálního štábu**