

Řízení podle cílů dnes představuje jednu ze základních metod moderního managementu. Tato metoda našla své využití rovněž v odvětví obrany. Řízení podle cílů je použito v pozemních silách USA pro potřeby plánování zdrojů. V České republice je řízení podle cílů použito v procesu střednědobého plánování činnosti a rozvoje rezortu Ministerstva obrany. Výsledky použití metody řízení podle zdrojů v odvětví obrany se však liší a někdy mohou být dokonce žalostné. Rozbor takového druhu bilance řízení podle cílů v rezortu MO ČR je předmětem tohoto článku.

Úvod

Při prezentaci metody řízení podle cílů bývá mnohdy citován výrok: „Bez cílů jsme jako střelka kompasu, kterou zběsile mává okamžik.“ Jeho autorem je nestor světového managementu Peter F. Drucker. V českém odvětví obrany však paradoxně doposud platí, že i s cíli můžeme být jako střelka kompasu, kterou okamžik mává zběsile.

1. Metoda řízení podle cílů v odvětví obrany

Metoda řízení podle cílů (MBO - Management By Objectives) vznikla v 50. letech dvacátého století a postupně se stala standardní metodou moderního managementu. [1] Její fungování je založeno na stanovení všeobecných cílů, cílů první úrovně, cílů nejdůležitější organizační významnosti, určujících chování instituce v období platnosti těchto cílů. Od těchto cílů jsou odvozovány cíle nižších úrovní spojené s determinováním činnosti jednotlivých částí organizačních struktury dané instituce. Tyto úrovně zpravidla odpovídají organizaci práce v rámci organizační hierarchie.

Cíle tvořící soustavu cílů příslušné instituce jsou vyjádřeny textově s připojením časového parametru očekávaného dosažení cíle. Protože textový popis nebývá zpravidla jednoznačný, bývají cíle formalizovány prostřednictvím přiřazení dalších parametrů. Tyto parametry má vykazovat chování instituce, jejich organizačních prvků nebo realizovaných procesů v předpokládané době dosažení cíle určené jeho časovým parametrem. Parametry cíle tak představují hodnoty ukazatelů/indikátorů vhodně zvolených veličin, s jejichž pomocí se prokazuje/indikuje a v důsledku měří takové chování.

Soustava cílů jedné instituce, označovaná jako strom/y cílů, nevzniká zpravidla v jednom okamžiku – rozhodnutím řídicího centra, ale vzniká postupně. To je dáno tím, že řídicí centrum je jen výjimečně schopno dokonale kontrolovat řízenou instituci, tj. měnit chování instituce v reálném čase. Vždy existuje velké množství zpoždění v toku informací. Všeobecné cíle stanovené řídicím centrem mají proto z počátku charakter očekávaných cílů. Řídicí centrum takto vlastně formuluje směrem dovnitř instituce poptávku po požadovaném chování organizačních součástí řízené instituce a očekává její uspokojení. Takto je dosažení cílů jedné úrovně významnosti vždy závislé na dosažení cílů nižší organizační významnosti. Čím

je však organizační struktura vyjadřující míru dělby práce uvnitř dané instituce složitější, tím složitější bývá soustava odvozených cílů. Parametry cílů nižší organizační významnosti, tj. způsob uspokojení poptávky po očekávaných výsledcích činnosti instituce vyjádřené nadřazeným řídicím stupněm, bývají v takovém případě schopni určit jen specialisté odpovědní za příslušný proces, nebo skupinu procesů. Teprve po odvození celé soustavy cílů se všechny cíle mění na předpokládané cíle, u nichž se odhadovaná pravděpodobnost dosažení blíží jistotě v okamžiku schválení celé soustavy cílů.

Potřeba pracovat při řízení instituce s informací vykazující co nejvyšší hodnotu pravděpodobnosti, tzn. místo očekávání s předpokladem, místo předpokladu s jistotou, je příčinou toho, že při použití metody řízení podle cílů, nejsou všechny cíle administrativně stanoveny z úrovně řídicího centra, ale toto centrum pouze legitimizuje „závazek“ vedoucích pracovníků stojících v čele jednotlivých částí organizační struktury dosáhnout příslušného cíle nebo skupiny cílů. Soustava cílů tak vzniká a funguje na principu všeobecné shody mezi řídicími a řízenými stupni organizační hierarchie, shody mezi nadřizenými a podřízenými. Prostřednictvím dosažení této shody dochází nejenom k harmonizaci celé soustavy cílů, ale především k harmonizaci fungování organizačních částí instituce podílejících se na vzájemně provázaných cílech.

Metoda řízení podle cílů má dnes již mnoho aplikací. Jednou z nich je použití řízení podle cílů v pozemních silách USA. Zde tato metoda funguje jako součást systému koordinace alokace zdrojů určených pro národní obranu označovanou jako Planning, Programming, Budgeting, and Execution System (PPBES). [2] V rámci PPBES je používána metoda řízení plánování zdrojů ve prospěch cílů Objectives-Based Planning Resource Management (OBPRM). [3]

Soustava cílů pozemních sil USA zabudovaná do Plánu pozemních sil USA pro rozpočtové roky 2000-2015 (The Army Plan FY 2000-2015) byla zorganizována ve čtyřech hierarchických úrovních. [2] Základní úroveň představovala skupina úkolů plněných pozemními silami (Mission Area). Těch bylo 10 a tyto skupiny se dělily na 122 operačních úkolů (Operational Task). Každý operační úkol představoval vytvoření/udržení alespoň jedné operační schopnosti (Operational Capability), kterých bylo 789, naplněných alespoň jedním standardem výkonu (Performance Standard). Těchto standardů bylo 1248. Tato soustava cílů však fungovala spíše formálně. Jak uváděli autoři studie RAND, [2] takto složitá soustava cílů sloužila jen pro formální zdůvodnění zdrojů nárokových plánem. Navíc samotná soustava nebyla kontrolovatelná s ohledem na přílišný počet standardů výkonů a překrývání jednotlivých skupin úkolů pozemních sil prostřednictvím standardů. Překrývání vyplývalo z faktu, že určení cíle bylo založeno na preferenci textového popisu před formalizací cílů prostřednictvím měřitelných parametrů.

2. Metoda řízení podle cílů v odvětví obrany České republiky

K 1. dubnu 1991 vznikl na Federálním ministerstvu obrany úsek pro strategické řízení, v jehož čele stál náměstek ministra obrany generálporučík Ing. Imrich Andrejčák. V působnosti tohoto úseku byla také aplikace metody řízení podle cílů. Tehdejší očekávání od fungování této metody vystihují slova J. Jandy: „*Filozofie příprav zásadních změn v armádě je snad známá. Zvolili jsme cestu nejdříve stanovit určitý cílový model – soustavy strategických cílů rozvoje ČSA, a teprve od ní odvodit určité organizační struktury.*“ [4] Aplikace metody řízení podle cílů představovalo zároveň jeden ze stěžejních cílů úseku pro strategické řízení. Jed-

nalo se o vytvoření *Soustavy cílů rozvoje Čs. armády a vojenské části CO ČSFR do roku 2005*. [5] Jedním ze strategických cílů této soustavy byla např. profesionalizace armády. [4]

Používání metody řízení podle cílů bylo po roce 1993 používáno spíše intuitivně, a to v podobě, kterou Ochrana označoval jako „úkolové řízení“. [5] – Cíle jsou sice všeobecně vyhlášovány, zároveň však jsou jednotlivým organizačním prvkům direktivně určovány úkoly. Tato řídicí metoda je vhodná pro operativní řízení, nehodí se však pro perspektivní řízení. Soudě např. podle obsahu *Směrnice ministryně obrany pro rozvoj a činnost rezortu Ministerstva obrany na období 2009 – 2014 s doplňujícími úkoly pro rok 2008* [6] toto „úkolové řízení“ rozšířené v Československé lidové armádě přežilo vstup České republiky do NATO.

Přesto pokus o restaurování metody řízení podle cílů v odvětví obrany České republiky nelze odsuzovat. Tento experiment začal v roce 2006, kdy pravděpodobně na popud tehdejšího 1. NMO P. Štalmacha bylo pro potřeby zpracování *střednědobého plánu činnosti a rozvoje rezortu Ministerstva obrany* definováno pět dlouhodobých cílů. [7] Od nich se dále odvíjela soustava tzv. střednědobých cílů. Paradoxem celého experimentu byla skutečnost, že dlouhodobé cíle se v následujícím roce překvapivě změnilly na strategické cíle. [6]

Tím došlo k tomu, že soustava cílů založená na dělení cílů na dlouhodobé, střednědobé a krátkodobé, musela kombinovat náhle dva odlišné přístupy k určení cílů. Šlo o původní časové dělení trvání cílů s dělením cílů podle jejich významnosti, kdy dlouhodobé cíle byly svým významem ztotožněny s cíli strategickými. Navíc díky tomu, že každá ze směrnic ministra obrany pro plánování činnosti a rozvoje rušila právní platnost té předchozí, musela se celá soustava cílů prakticky od základu změnit! V obou případech však pořadí dlouhodobých/strategických cílů neurčovalo jejich prioritu. Přehled těchto cílů zachycuje tabulka.

Tab.: Vyhlášené strategické cíle v odvětví obrany v letech 2006 až 2008

Plán/cíl	2008-2013	2009-2014
1	Zajištění podmínek pro trvalou připravenost státu k obraně životních a vybraných strategických zájmů ČR, vyjádřených v Bezpečnostní strategii ČR	Funkční systém obrany státu
2	Rozvoj systému identifikace hrozeb a vyhodnocení možných rizik pro životní a strategické zájmy ČR a zajištění schopnosti, v závislosti na jejich charakteru, rizikům předcházet	Nasaditelné a interoperabilní síly
3	Plnohodnotné začlenění ČR do civilních a vojenských struktur NATO a do vznikajících obranných (vojenských) struktur EU v rozsahu stanovených kompetencí Ministerstva obrany	Moderní organizace, řízení a velení
4	Rozvoj operačních schopností ozbrojených sil ČR v souladu s politicko-vojenskými ambicemi ČR, vyjádřenými ve Vojenské strategii ČR, a přijatými standardy NATO	Kompetentní a motivovaní lidé
5	Aplikace demokratických principů řízení ozbrojených sil ČR a principů jejich důsledné civilní kontroly	Operačně přijatelná a společensky akceptovatelná dislokace
6	–	Promyšlená modernizace a moderní infrastruktura

Pramen: Čj. 792/2006-3691 Směrnice ministra obrany pro rozvoj a činnost rezortu Ministerstva obrany z 12. května 2006; Čj. 1088-1/2007/DP-3691 Směrnice ministryně obrany pro rozvoj a činnost rezortu Ministerstva obrany na období 2009-2014 s doplňujícími úkoly pro rok 2008 z 14. prosince 2007

Přístup ke strategickému řízení, kdy se každý rok mění kontinuita cílů první úrovně (významu), je podivný ve dvou směrech. Takový postup jde jednak proti logice používání metody řízení podle cílů založené na požadavku kontinuity cílů, jejichž dosažení vyžaduje delší časové období než jeden kalendářní rok, [1, 2] jednak je zde rozpor mezi účelem dlouhodobého/strategického cíle a dobou jeho trvání. Uvážíme-li, že v rámci rozpočtového cyklu vymezeného v zákoně č. 218/2000 Sb., ... (*rozpočtová pravidla*), ve znění pozdějších předpisů délkou dvou let (zahrnující období zpracování návrhu státního rozpočtu začínající po schválení státního závěrečného účtu do konce dubna, období hospodaření podle zákona o státním rozpočtu v trvání jednoho kalendářního roku, období vyhodnocení hospodaření podle zákona o státním rozpočtu zahrnující zpracování a předložení státního závěrečného účtu) dochází k realizaci úkolů představující jednu z etap na cestě k dosažení dlouhodobého/strategického cíle, pak jsou každoroční změny dlouhodobých/strategických cílů nesmyslné. Otázkou zůstává, zdali lze v praxi skutečně ztotožnit strategický cíl s cílem dlouhodobým.

Závěr

Metoda řízení podle cílů je jednou z důležitých metod moderního managementu. Svoje uplatnění nachází i ve veřejném sektoru. Výsledky, které může její aplikace přinést, je však závislá na správném pochopení jejího fungování. Chybou je její formální používání, kdy cíle nejsou nakonec tou pomyslnou střílkou kompasu a příliš složitá soustava cílů neplní funkci pomyslného kompasu.

Použitá literatura:

- [1] KOONTZ, H., WEINRICH, H. *Management*. Praha: East Publishing, 1998, 1. vyd., ISBN 80-7219-014-8.
- [2] LEWIS, L., THIE, H., BROWN, R. et SCHRADER, J. *Improving The Army Planning, Programming, Budgeting, and Execution System (PPBES). The Planning Phase*. Santa Monica: RAND, 2000, 1st ed. ISBN 0-8330-2818-9.
- [3] LEWIS, L., BROWN, RA. et SCHRADER, JY. *Improving The Army Planning, Programming, Budgeting, and Execution System (PPBES). The Programming Phase*. Santa Monica: RAND, 1999, 1st ed. ISBN 0-8330-2670-4.
- [4] Beseda u kulatého stolu na téma: Strategické řízení podle cílů. [rozhovor s J. Jandou, S. Chromcem, L. Klímou, P. Gavlasem] *A-revue*, 1991, roč. 44, č. 7, s. 18-20.
- [5] OCHRANA František. Práce se soustavou rozvoje Čs. armády. *A-revue*, 1992, roč. 45, č. 10, s. 14-15.
- [6] Čj. 1088-1/2007/DP-3691 *Směrnice ministryně obrany pro rozvoj a činnost rezortu Ministerstva obrany na období 2009-2014 s doplňujícími úkoly pro rok 2008* z 14. prosince 2007.
- [7] Čj. 792/2006-3691 *Směrnice ministra obrany pro rozvoj a činnost rezortu Ministerstva obrany* z 12. května 2006.
- [8] RMO č. 33/2004 *Plánování činnosti a rozvoje rezortu Ministerstva obrany*

Je třeba mít na paměti, že deterence podložená nedostatečnými kapacitami je v případě jejího selhání zbytečná. Systém nabízený spojencům je systém omezený a defenzivní, nikoliv ofenzivní. Interceptory, na rozdíl od těch ruských, z nichž je mnoho nukleárních, a izraelských, které nukleární nejsou, nemají zabudovány explozivní nálože a budou odpáleny pouze v případě útoku na členy Severoatlantické aliance. Nepsaná doktrína, že lze použít pouze útočné prostředky (balistické střely), neobstojí.

William Van Cleave
Protiraketová obrana přinese Česku pouze výhody
natoaktual.cz, 30. 5. 2008