

Peripetie procesu obranného plánování

O obranném plánování se z institucionálního hlediska mluví již dva roky. Někteří od něj v době vzniku očekávali nástroj, jenž pomůže řešit problémy, jimž léta čelíme, jiní se nedůvěřivě dívali, co se to vlastně zavádí; zda to znovu není něco módního, co se do našich podmínek nehodí a co později samo vyšumí. Skutečnost, že se doposud nestal zázrak a že se stále, a dá se říct, že stále více, rezort obrany dostává do větších a hlubších problémů, nahrává spíše těm druhým.

Jak to je vlastně? Co zachrání rezort obrany před kolapsem, který je podle některých skeptiků nevyhnutelný? Bude to renezanace systému plánování, programování a rozpočtování, pokračování v zavádění systému obranného plánování nebo zavedení institutu národního ředitelství pro vyzbrojování a nebo důslednější finanční plánování? Nebo se objeví nějaký „spasitel“, geniální funkcionář, na kterého jsme léta marně čekali? Jsou i tací, podle kterých je nejrozumnějším řešením využít relativních výhod zákona č. 221/99 o vojácích z povolání a rychle opustit „potápějící se loď“.

Ve svém článku bych nechtěl řešit co je a co není v tuto chvíli lukrativnější pro jednotlivce. To asi zůstane doménou každého z nás, podle toho, kdo co od života očekává. Ve svém příspěvku si kladu za cíl pouvažovat nad tím jak zajistit, aby Česká republika jednou měla ozbrojené síly, na které bude naše společnost a zejména příslušníci těchto ozbrojených sil právem hrdí. Abychom se nemuseli na AČR dívat prizmatem necelé tisícovky vojáků na Balkáně, aby zprávy o nehodách a problémech u našich jednotek, případně údajná korupce a neschopnost ministerských úředníků, nebyly v našich médiích tím nejpřitažlivějším, co se české společnosti o jejich ozbrojených silách předkládá.

Trochu historie

Za posledních deset let naše společnost a rovněž i její ozbrojené síly prošly významnými změnami, které jen ztěžují najdou historické srovnání, a které si mnozí, pro svou netrpělivost, často ani neuvědomují:

- ☐ Změna politického zřízení v roce 1989 přinesla výraznou demokratizaci ozbrojených sil. Z armády odešli zdiskreditované osoby a z různých důvodů spolu s nimi i mnoho skutečných odborníků.
- ☐ Rozpadla se Varšavská smlouva a Československo muselo řešit obranu státu bez spojenců.
- ☐ Po rozpadu Československa vznikla samostatná Armáda České republiky, musela se řešit koncepce její výstavby a použití ve zcela specifických technických, ekonomických a rovněž i vojenskostrategických podmínkách.
- ☐ Začátkem roku 1999 Česká republika vstoupila do Severoatlantické aliance, což přineslo řadu dalších zásadních změn, s kterými se v současné době velice intenzivně vypořádáme a jejichž dopad si často ani neuvědomujeme.

Léty zažitých stereotypy se zhroutily a nové ještě nevznikly. Je zákonité, že to všechno přináší nejasnosti a někdy i zmatky, netrpělivost a často rezignaci. Názor, že musíme ve všem projít očistcem ne vždy obstojí.

Začátkem 90. let se zahájením výstavby demokratické společnosti a tržního hospodářství docházelo v Československé armádě k tomu, co lze nazvat, že se „s vaničkou vylilo i dítě“. Představy o všemohoucnosti tržního hospodářství se přenesly i do rezortu obrany. Důsledkem bylo, že se podceňovalo ekonomické plánování tak dlouho, až jsme ztratili *know how*. Mnoho skutečných odborníků je dnes na lukrativnějších pozicích v privátní sféře, a proto dnes často musíme „objevovat Ameriku“.

Výstavba moderních ozbrojených sil demokratického státu, člena NATO, je záležitostí na desetiletí. A přitom „o peníze zde jde až v první řadě“. Jako řešení se začal před pěti lety v rezortu obrany podle amerického vzoru zavádět systém plánování programování a rozpočtování (*Planning, Programming and Budgeting System*). Do dnešních dnů plně nezačal fungovat.

Jako kouli na noze nebo jako příslovečný nerudovský slavník za sebou léta táhneme řadu „politických rozhodnutí“ a závazků na projekty, s kterými si dnes nevíme rady. Jak z toho?

Podle rady expertů NATO, a nejen podle nich, se řešení nazývá „systém obranného plánování“.

Systém obranného plánování ČR

V našem časopise bylo o obranném plánování publikováno mnoho článků. Na definicích, na pojetí systému i jeho institucionalizaci se od té doby mnoho nezměnilo. Intenzivně se pracuje na optimalizaci systému na základě doposud získaných zkušeností. Bezpečnostní rada státu přijala v květnu 2000 a následně i vláda schválila několik změn vedoucích k posílení svých pravomocí i pravomocí svých jednotlivých orgánů. Tyto změny lze studovat na internetových stránkách příslušných vládních institucí. Lze říci, že i přes některé prvky formálnosti, se ukázalo že instituce systému obranného plánování se staly běžnými a důležitými orgány naší každodenní praxe.

Důležité je zdůraznit několik skutečností, které si ve spojitosti s obranným plánováním řada funkcionářů často neuvědomuje, což vede k některým nedorozuměním:

- Národní systém obranného plánování je rozhodující a vyžaduje se po něm to základní - aby zabezpečoval *interface* směrem k systému obranného plánování NATO. To znamená vstupy i výstupy, aby byl s nimi sladěn časově, technicky i procedurálně. Rozhodující jsou tedy národní zájmy, i když plnění závazků vůči Alianci má zvláštní prioritu.
- Obranné plánování obsahuje plánování sil, vyzbrojování, zdrojů (finančních, lidských i materiálních), logistiky, komunikačních a informačních systémů (KIS). Nelze tedy vydělovat některý subsystém jako důležitější, přestože na pomyslném vrcholu pyramidy je plánování sil. Aby však orchestr hrál, musí mít jednoho dirigenta a každý nástroj musí v daný okamžik hrát stejnou skladbu.

- Obranné plánování není pouze zpracování Dotazníku obranného plánování NATO (*DPQ - Defence Planning Questionnaire*) a plánování cílů výstavby sil (*FG - Force Goals*), jak si to někteří funkcionáři mylně vysvětlují. Jedná se o komplexní rozhodovací proces o obraně státu na vrcholové úrovni harmonicky zahrnující všechny nezbytné aspekty. Řešení aliančních vstupů a výstupů je jeho součástí.
- O obranném plánování mluvíme na úrovni parlamentu, vlády ČR, ministerstva obrany (včetně Generálního štábu AČR) a ostatních centrálních orgánů státní správy, s částečnou participací operačních velitelství AČR. Výsledkem obranného plánování jsou promyšlené, finančně, materiálně a personálně podložené projekty a úkoly, které vojska a hospodářské a další subjekty plní běžnými standardními metodami.
- Systém plánování, programování a rozpočtování lze ztotožnit se systémem obranného plánování. Je to velmi silné zjednodušení, ale na dlouhodobé a střednědobé úrovni jej lze použít.

Z uvedeného lze pro rezort obrany vyvodit důležitý závěr - do obranného plánování jsou zapojeny téměř všechny složky ministerstva obrany, ne pouze sekce obranného plánování ministerstva obrany a sekce perspektivního plánování Generálního štábu AČR. Každá sekce nebo odbor naplňuje v oblasti své působnosti jeden z aspektů obranného plánování. Pokud chceme, aby celý systém fungoval, je zde je nezbytná role „dirigenta“.

Proces obranného plánování

Každý systém může být funkční pouze v případě, že se nastaví vztahy mezi jeho prvky a když se začnou realizovat procesy vedoucí k žádoucímu cílovému stavu. Právě procesy, nebo jak se často uvádí *procedury* (z anglického *procedures*), jsou zrcadlem pravdy. To, že obranné plánování zatím ve všech oblastech neplní svou funkci, je zapříčiněno doposud nezládnutým procesem tohoto obranného plánování. Zde lze rozlišit tři základní úrovně:

- a) rozhodovací úroveň obranného plánování,
- b) úroveň harmonizace subsystémů obranného plánování,
- c) personální úroveň.

Rozhodovací proces v obranném plánování

Jednotlivé kroky procesu obranného plánování, jež lze nazvat rozhodovacím procesem, jsou vyjádřeny na schématu 1. Schéma vyjadřuje funkční stav, jehož podrobným rozбором a porovnáním se současným stavem lze vyvodit mnoho zajímavých souvislostí.

Politické zadání pro ozbrojené síly je zaklínadlo, na které se svádí řada našich současných problémů. Lze si jen těžko představit, že se skupina „politiků“ posadí a vyprodukuje takové bezpečnostní dokumenty státu (v současné době se uvažuje Bezpečnostní strategie ČR a Vojenská strategie ČR), které odpoví s dlouhodobou perspektivou na všechny otázky, bez nichž nelze budovat systém obrany státu. Ze schématu je zřejmé, že pro kvalifikované politické rozhodnutí je nezbytná řada kvalifikovaných informací, které vznikají a modifikují se v celém cyklickém procesu.

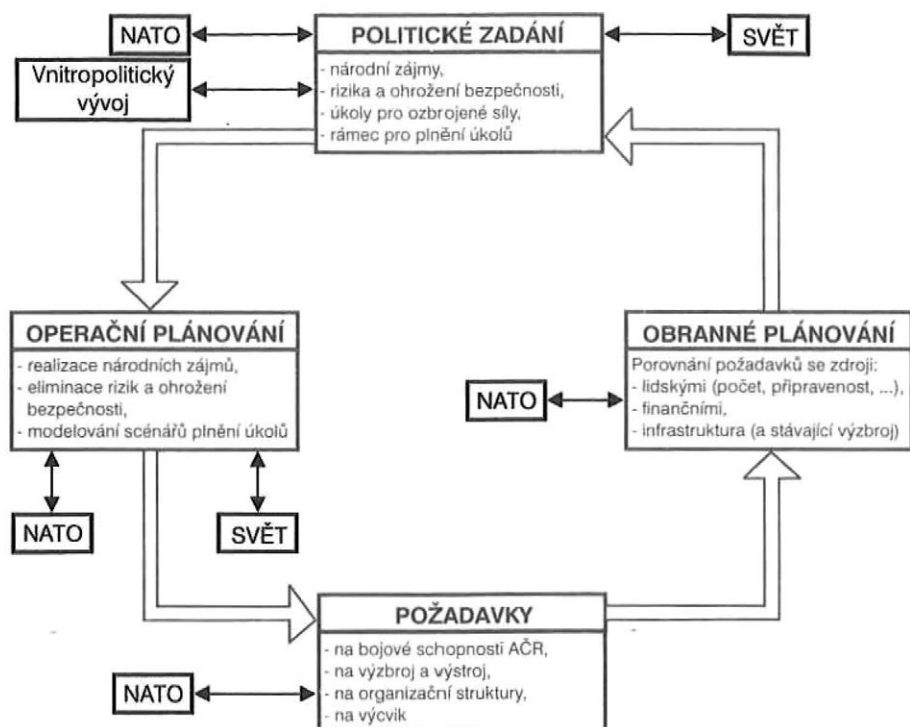


Schéma 1: Cyklus obranného plánování

Operační plánování je proces, jehož cílem je ověřit reálnost politického zadání z vojenského a technického hlediska. V případě, že úkol lze realizovat, je nezbytné zároveň vyslovit, za jakých podmínek. Zde se specifikují **požadavky** na modernizační projekty, výcvikové požadavky, požadavky na systém rekrutace a vzdělávání a další. Tato činnost se musí provádět v mnoha variantách, na základě zkoumání řešení různých modelových situací, s cílem najít všezahrnující nejobtížnější variantu, která bude v sobě zahrnovat řešení i těch jednodušších. Položíme-li si otázku, kdo se touto činností u nás zabývá, jaké k tomu využíváme metody (mimo tzv. expertních odhadů - jejich kvalita vždy závisí na erudici expertů), asi jen těžko budeme hledat odpověď.

Obranné plánování, chápáno z užšího hlediska, by mělo odpovědět na to, zda je reálné zajistit zdroje na realizaci požadavků uživatele, a to v dlouhodobém i střednědobém horizontu. Zároveň by se mělo zkoumat, zda jsou tyto požadavky v souladu s uznávanými a kodifikovanými národními i aliančními prioritami. Je obvyklé, že požadavky zpravidla vždy překračují možnosti, a proto zde nastává proces redukce - hledáním vnitřních možností nebo zpětnou vazbou na politické zadavatele - s požadavkem na přehodnocení požadavků, případně hledání jiného řešení.

Tímto schematickým popisem celého procesu lze odpovědět i na otázku, **proč obranné plánování nefunguje** jak si to přejeme. Není-li funkční některý subproces, nemůže fungovat ani celek.

Harmonizace subsystémů obranného plánování

Je známo, že obranné plánování je tvořeno pěti základními oblastmi (viz schéma 2). Snaha o jejich vzájemnou provázanost je jedním z důležitých témat, která jsou předmětem jednání řady výborů NATO. Zdá se být logické, že plánování sil je rozhodujícím subsystémem, který ostatní oblasti podporují v oblasti své působnosti, ale není vždy tomu tak. Značná šířka a složitost jednotlivých oblastí svádí každou z nich k vlastnímu životu bez ohledu na ostatní. Bohužel to platí pro podmínky České republiky, přestože (nebo taky protože) se systém jako celek ještě neprojevil.

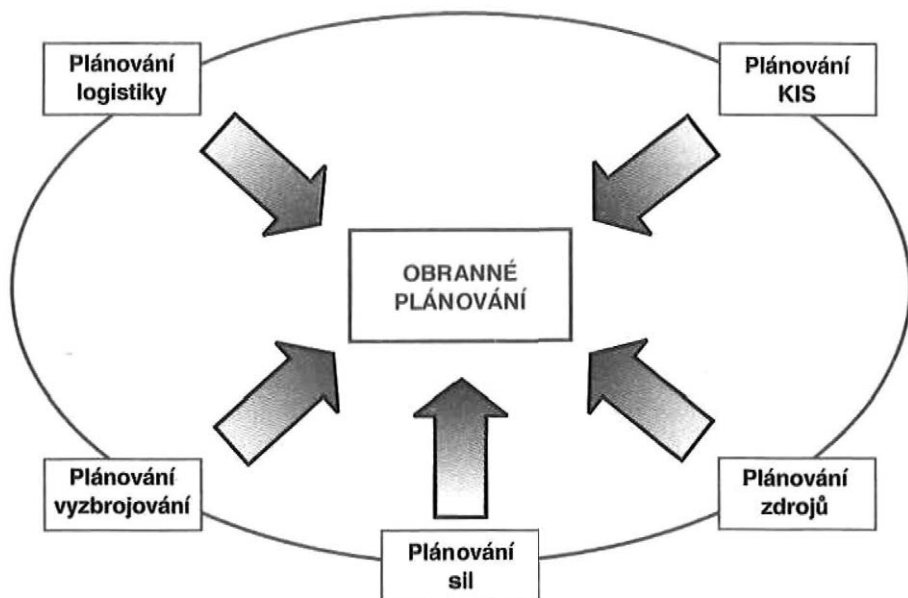


Schéma 2: Obsah obranného plánování

Nejedná se zde o důležitost nebo nadřazenost a podřazenost jednotlivých oblastí (a funkcí), ale o celkový výsledek, jenž je ve svém finále zpravidla jen jeden. Proto zásadní výzvou, před níž rezort obrany v současné době stojí, je vypracování interních normativních aktů (předpisů, norem, rozkazů ministra obrany nebo alespoň sady metodických pokynů) k tomu, aby se procesy, jež byly narušeny nebo změněny, znovu dostaly do podvědomí těch, kteří je mají plnit.

Personální aspekty obranného plánování

Úkoly výstavby rezortu obrany, jenž ve srovnání s obdobím před rokem 1999 jej staví na principiálně odlišnou úroveň, závisí na lidech, kteří úkoly realizují. Bohudík, nastala doba, kdy úkoly pro výstavbu systému obrany státu a zejména výstavbu AČR nedostáváme do posledního detailu nadiktovány od neomylných nadstátních orgánů. Dnes závisí na každém jednotlivci (podle výše funkce a působnosti), na jeho kompetentnosti, jak se k novým úkolům, které si často musí sám vymyslet a prosadit, postaví.

Mozaika systému obranného plánování je tvořena pracovníky, kteří podle zásad systemizace funkcí musí najednou splňovat čtyři požadavky - na vzdělání, hodnot, jazykovou připravenost a na odpovídající bezpečnostní prověrku. K tomu přistupuje ten podstatný požadavek - na specializaci, zkušenosti a osobní schopnosti. Je toho moc najednou? To je i příčina dnešních potíží v řízení na všech stupních.

Dnes se nacházíme v jedinečné situaci. Řada specialistů, kteří připravovali náš vstup do NATO, splňují uvedené požadavky a byli od prvopočátku zapojeni do obranného plánování, oprávněně zastupují Českou republiku ve strukturách NATO. Jejich dočasným odchodem nastala v některých odbornostech mezera, kterou se doposud nepodařilo vyplnit.

Obranné plánování je totiž disciplína, která vyžaduje pracovníky se znalostí aliančních i národních mechanismů na centrální úrovni, se znalostmi i praktickými zkušenostmi od vojsk (o kterých a často bez kterých se rozhoduje), s globálním rozhledem, dobrou znalostí angličtiny (minimálně STANAG 3), se schopností účastnit se mezinárodních jednání (a aktivně tam prosazovat zájmy České republiky), a to na odpovídající hodnotní úrovni (minimálně podplukovník). Z uvedeného je zřejmé, že potrvá ještě dlouho než pracovníky, kteří splňují všechny tyto předpoklady, vychováme. Potrvá tedy dlouho, než systém obranného plánování začne pracovat tak, jak to očekáváme.

Aby to však netrvalo příliš dlouho, nesmíme plýtvat s lidmi, a ty, na kterých nám záleží, vhodně motivovat. A nemusí se jednat jen o peníze. Často stačí vytvořit optimální pracovní podmínky pro seberealizaci a pocit, že pracně získané znalosti, zkušenosti a dovednosti jsou pro někoho potřebné. A nezapomenout na to, že za dva až tři roky se naši specialisté s neocenitelnými zkušenostmi vrátí ze zahraničí a my budeme pro ně pracně hledat funkce.

Závěr

Výše uvedené skutečnosti by mohly vzbuzovat dojem, že vyřešením problémů, na něž bylo poukázáno, se podaří splnit to, co je uvedeno v úvodu tohoto článku - vybudovat důvěryhodný a komplexní systém obrany České republiky. To by bylo samozřejmě přinejmenším zjednodušením, přestože se jedná o zásadní problémy. Je zřejmé, že s jejich řešením se budeme muset vypořádat převážně sami. Neplatí to však stoprocentně. Vstupem do NATO jsme se stali součástí organismu, jenž má řadu společných funkcí. Naši zkušenější spojenci jsou si toho vědomí a umí toho využít. Řadu úkolů, zejména v investiční oblasti, lze plnit v součinnosti s dalšími členskými zeměmi Aliance a šetřit výzkumné, vývojové kapacity a konečně i finanční zdroje. Naopak, výzkumné, vývojové i výrobní subjekty se mohou zapojovat do mezinárodních aktivit na platformě různých aliančních agentur a orgánů.

Zapojit do naší činnosti tuto mezinárodní dimenzi zatím neumíme. Chybí zkušenosti, jazykové znalosti, bezpečnostní prověrky a někdy i chuť. Jednodušší je konstatovat, že jsme letos dostali znovu nižší finanční limity a do Dotazníku obranného plánování NATO psát, že projekt nemůže být splněn pro nedostatek finančních prostředků.

Jak je vidět, problematika obranného plánování je široká, rozmanitá a má mnoho aspektů. Její řešení nevyžaduje za každou cenu používání náročných exaktních matematických metod, kterých se řada z nás obává, a proto se v praxi nikdy masově neujaly. Není to ani otázka většího objemu finančních prostředků - byl právě o zdroje se jedná. Řešení se zdá být prosté a máme na něj přílehlavý termín „obyčejný selský rozum“. A ještě něco - osobní odpovědnost a respektování jeden druhého.