

K vědecké podpoře strategického rozhodování nejen v rezortu obrany

Stat' je pouhým polemickým názorem autorů. Je zamyšlením nad problémem, který má co do činění se směřováním společnosti, koalic, jednotlivých států, nebo vývoje zájmových oblastí k určitému kvalitativně vyššímu cíli. Uznáváme-li, že podmínkou udržitelného rozvoje společnosti je zajištění bezpečnosti, klidu a míru k tomu, aby vše fungovalo ve vzájemné harmonii, vzájemně se doplňovalo a rozvíjelo v přirozeném a pro společnost příznivém směru, pak lze konstatovat, že otázka bezpečnosti respektive obrany je rozhodující a základní podmínkou fungování celého systému, podsystémů a jejich prvků. Naše úsilí musí nutně směřovat k tomu, aby bezpečnost a obrana byly prioritou pro fungování ekonomických, sociálních, technologických a mnoha jiných subsystémů. O všem rozhoduje člověk. Logickým závěrem je skutečnost, že rozhodování člověka v oblasti bezpečnosti a obrany je tou nejvyšší prioritou jeho společenské aktivity. Je nesporné, že si toto rozhodování zaslouhuje vědeckou podporu. Jaká je však skutečnost? O čem svědčí nedávná historie?

Co je vlastně rozhodování?

Rozhodování je zdůvodněnou volbou nejméně ze dvou možností. Realita života je však taková, že variant pro rozhodování je v nepřeberném množství oblastí volbou z více, nežli ze dvou variant řešení. Rozhodováním se zpravidla snažíme nasměrovat vývoj vycházející ze stávajícího stavu do stavu s vyšší přidanou hodnotou, s vyšší kvalitou apod. Na základě zhodnocení mnoha proměnných je snahou rozhodovacího subjektu (managementu, coby představitelů určité instituce, společenské struktury, státu, koalice států atd.) vytvořit varianty řešení, které mají své mnohačetné stránky, dopady a omezení, jako např. ekonomické, sociální, technologické aj. Není třeba zdůrazňovat, že kvalitní rozhodování na úrovni systému vnáší do nižších úrovní rozhodování (rozhodování v rámci subsystémů) více reálných proměnných a prvků, nežli v opačném případě. Otázkou je, jak se pozná, kdy je rozhodování kvalitní? Příklady ze společenského vývoje mohou napovědět. Stačí sledovat četnost reforem v různých oblastech společenského života. Dalo by se zjednodušeně konstatovat, že vyšší četnost reforem dokládá nižší kvalitu historických rozhodnutí. Stává se často nežádoucí praxí, že rozhodujeme o jednom jediném řešení, které buď schválíme nebo zavrhneme. V tomto případě nejde o rozhodování v pravém slova smyslu, ale jen o rozpracování jediného z „možných“ řešení, které může znamenat buď úspěch, nebo omyl.

Rozhodování v rezortu obrany

Pokud lze chápat pojem „bezpečnost“ jako pojem zahrnující jak onu „vnitřní bezpečnost“, tak i „obranu“ proti vnějším hrozbám, pak lze vyvodit závěr, že pokud něco bráníme, zajišťujeme tím i bezpečné prostředí pro sebe, pro jiný subjekt či objekt. S otázkou rozhodování v oblasti bezpečnosti se střetáváme téměř na každém kroku. K tomu, aby vznikala nová kvalita, aby se daný systém mohl přirozeně rozvíjet, musí být zajištěna podmínka ke kvalitnímu rozhodování, a to na základě reálných analýz

fungování stávajícího systému a stanovením reálného cíle, aby tento systém plnil funkce s vyšší kvalitou a efektivněji nežli doposud. Jde zde opět o fenomén rozhodování o tom, podle které varianty se má ubírat další vývoj.

Ekonomické, sociální a technologické procesy žádají bezpečné prostředí. V opačném případě hrozí krize nebo v horším případě kolaps. K zajištění bezpečného prostředí se v systémech vytváří bezpečnostní, resp. obranný podsystem, který udržuje potřebnou harmonii, nezbytnou pro příznivé bezpečnostní prostředí daného systému. V podmínkách státního systému jde o bezpečnostní, resp. obranný systém státu, ve kterém probíhají obdobné rozhodovací procesy s cílem zajišťovat co možná nejvyšší úroveň bezpečnosti. Logicky z tohoto vysvětlení vychází závěr, že rozhodování v rezortu bezpečnosti, resp. v rezortu obrany, je podmínkou pro kvalitní rozhodovací procesy v celém státě.

Co je strategické rozhodování?

Rozhodování probíhá na různých stupních. Podle toho lze hovořit o strategickém (vrcholovém), středním a základním rozhodování. Takovýto úroveň může být daleko více, záleží na tom, k čemu rozhodování vztahujeme. Čím je vyšší úroveň řízení systému, tím je rozhodování nositelem četnějších znaků koncepčních prvků a z hlediska času je zaměřeno na delší časové období. Rozhodování na nižších úrovních zase nese znaky operativního řízení a souvisí s kratším časovým obdobím.

V každém rezortu státu se odehrává rozhodování na několika úrovních. Na nejvyšší úrovni s nejdelší dobou plánovaných opatření probíhá strategické rozhodování, na nižších úrovních řízení jde o střední a základní rozhodování. Kvalitní strategické rozhodování deleguje na nižší stupně řízení hodnověrnější proměnné, které jsou vstupními údaji pro střední a základní rozhodování.

Strategické rozhodování v rezortu obrany

Pokud připustíme skutečnost, že rezort obrany má být určitým garantem vnější bezpečnosti státu, pak musíme uznat, že kvalita rozhodování v tomto rezortu má dalekosáhlé dopady do všech ostatních rezortů. V rámci státního systému má obdobné dopady rezort vnitra, resp. rezort, který má, kromě jiného, na starosti vnitřní bezpečnost. I další rezorty (zdravotnictví, doprava a spoje, průmysl a obchod aj.) mají svůj podíl na vytváření bezpečnostního prostředí. Kvalita rozhodování v centru obou („silových“) rezortů, tedy z hlediska fungování státního systému – strategického rozhodování, se ve svých důsledcích projevuje jako generátor kvalitního, přijatelného bezpečnostního prostředí, jež je podmínkou pro stálý udržitelný rozvoj společnosti v ekonomické, sociální, technologické a dalších oblastech.

Předmětem strategického rozhodování především silových rezortů je vytváření bezpečnostního prostředí, které vytváří příznivé podmínky pro hospodářský růst a růst kvality života společnosti v daném státě. Nejde o nic jiného, nežli o přijímání takových opatření, aby vnější i vnitřní bezpečnostní hrozby různého druhu nepřesahovaly přijatelné bezpečnostní riziko, a to s vynaložením optimálních materiálních, finančních a lidských zdrojů.

Strategické rozhodování v obou silových rezortech, tedy i v rezortu obrany, musí nést znaky koncepčního charakteru a má zásadní vliv na rozvoj rezortu a jeho součástí pro delší časové období. Rozhoduje se zde o obrovských materiálových a finančních položkách, a zejména se zde rozhoduje o otázkách využití lidských zdrojů a jejich přípravy na několik desetiletí dopředu.

Důsledky a příčiny nesprávného rozhodování

Kvalitní rozhodování je determinantou trvalého rovnoměrného rozvoje dané oblasti. Tímto jsou vytvářeny podmínky a předpoklady i pro kvalitní rozhodování na nižších úrovních. Nesprávné rozhodování způsobuje škody materiální, finanční, ale i morální, a to z hlediska použitelných lidských zdrojů v předmětné oblasti rozhodování. Nesprávným rozhodováním se ztrácí čas. Zjednodušeně lze konstatovat, že čím vyšší je stupeň v hierarchii řídicích systémů s nekvalitním rozhodovacím procesem, tím větší ztráty lze očekávat. V obecné rovině může nekvalitní rozhodování přinést v podstatě dvě zásadní kolize:

- stanovené cíle nejsou dostatečně zajištěny z hlediska materiálových, finančních a lidských zdrojů a z hlediska času, což si žádá časté korektury plánovaných opatření,
- definovaný požadovaný cílový stav neodpovídá současným a blíže budoucím potřebám (úkolům, funkcím), tedy směřování „do slepé uličky“.

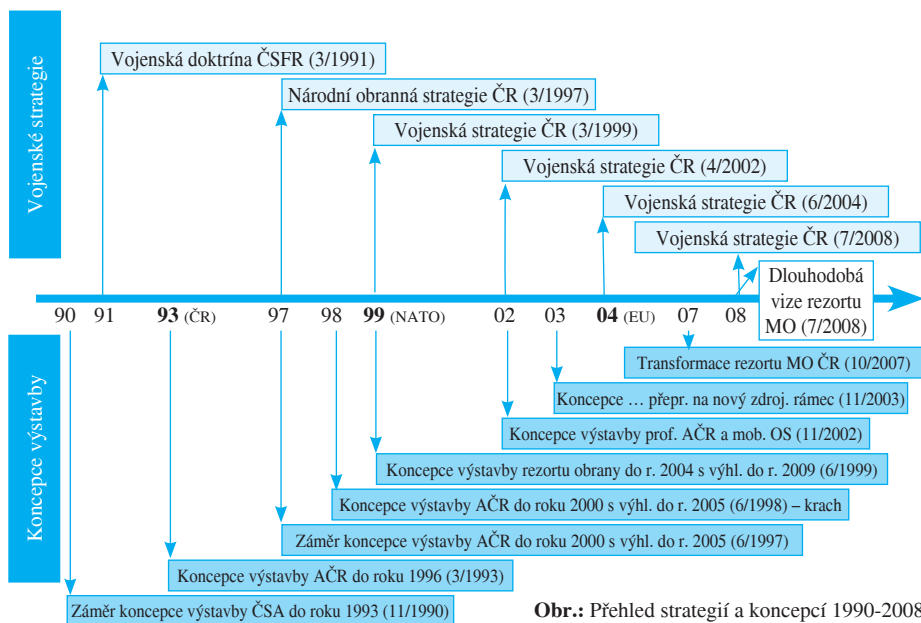
Jak se může stát, že se dospěje k tomuto nedobrému stavu? Je mnoho příčin, které ve své velké většině spadají do oblasti rozhodování. V rámci rozhodování je stávající stav podroben jen zevrubné analýze, která postrádá definování příčin stavu, je podceňena otázka prognostická, neberou se v úvahu bezpečnostní a jiná rizika fungování daného systému a probíhajícího procesu, jsou vyčleněny nereálné materiálové, finanční a lidské zdroje, rozhodovací management není teoreticky a prakticky na patřičné úrovni, je podceňena mezioborová součinnost, výsledky výzkumu atd.

Ke stavu strategického rozhodování v rezortu obrany

Kvalita strategického rozhodování v rezortu obrany je zřejmě odrazem kvality rozhodování v celostátním měřítku. Žádná dlouhodobá koncepce rozvoje společnosti neexistuje. Jako celostátní dokument, jenž je určitým výhledem na čtyři roky vývoje státu, je Programové prohlášení vlády, jež je vytvořeno vládou, která vzešla z výsledků voleb a které nese znaky určité vize a představy vlády o tom, čeho chce v daném časovém úseku v jednotlivých oblastech dosáhnout. Existují pouze koncepce rozvoje většiny rezortů, oblastí, za kterou šéf daného rezortu odpovídá. Už to je určitý handicap, jenž ovlivňuje kvalitu rozhodování. Tyto koncepce nejsou závislé na výše uvedeném Programovém prohlášení vlády, ale jsou víceméně vnitřním dlouhodobým plánem rozvoje toho kterého rezortu. Nedostatečně jsou zohledněny vazby směrem k jiným rezortům, což závažným způsobem snižuje objektivitu takto vzniklé koncepce, nesoucí znaky izolace od svého okolí.

Od roku 1990 do roku 2008 bylo v rezortu obrany vytvořeno sedm, resp. osm „Koncepcí výstavby AČR...“ a šest „Vojenských strategií ...“ (viz obr.). Jde bezesporu o strategické dokumenty nemalého významu. Z obrázku je zřejmé, že četnost přijímaných strategií a koncepcí se s časem mírně zvyšuje. Dalším významným dokumentem je i „Dlouhodobá vize rezortu MO“ z roku 2008. V letech 2008 a 2009 bylo věnováno mnoho času a sil tvorbě dalšího strategicky významného dokumentu s názvem „Koncepce rozvoje Armády České republiky na léta 2009-2020“, ale jeho dokončení se zřejmě odkládá nebo se s dokončením z jistých důvodů nepočítá. Tento výčet koncepčních strategických dokumentů je dokladem toho, že vytvořené koncepce rychle ztrácely na aktuálnosti, rychle zastarávaly, důkazem toho, že se i v rezortu obrany mnohdy pracovalo ukvapeně a bez důkladných vědecky podložených a zdůvodněných rozborů, prognóz, trendových analýz. Bylo by možné diskutovat o tom, jak se dařilo tyto strategické záměry realizovat v praxi.

Společným znakem tvorby všech výše uvedených strategických (střednědobých i dlouhodobých) dokumentů je skutečnost, že se nevytváří varianty rozvoje, a to na základě



vědecky podložených analýz, nebere se dostatečně v úvahu předvídání budoucího vývoje společnosti v tom nejširším politicko-vojenském kontextu. Stručně řečeno, je zde očividná absence pohledu do budoucnosti, což může dodat a zrealizovat jen a jen vědecký výzkum. Navíc neexistuje důkladná analýza předchozího vývoje, současného stavu a úrovně dosažení požadovaných schopností, analýza provedená na vědeckém základě a vědeckými metodami. Poznání chyb minulých a jejich zobecnění je důležitým nástrojem nepřetržitému procesu zkvalitňování úrovně strategického rozhodování.

Problém politického zadání

Mnohdy se volá po údajně chybějícím politickém zadání, které je důležité pro to, aby bylo v rezortu obrany jasno, co a jak se má dělat. Reálně však politické zadání existuje a vždy existovalo. Vždyť politicko-vojenské dokumenty, které zpracovalo Ministerstvo obrany je oním politickým zadáním. Doposud všechny schválené a vydané „Vojenské strategie...“ byly a jsou politickým zadáním. Ale jistá nedokonalost je v tom, že ani politické zadání nemusí být správné a vědecky podložené. Není na místě kritika politiků stojících mimo rezort obrany, jelikož těmi, co tento dokument navrhli, jsou pracovníci rezortu, odborníci, kteří ve prospěch nejvyššího představitele MO (tedy politika) dokument vytvořili a nesou plnou odpovědnost za jeho obsah.

Lze tedy vyslovit závěr, že problém politického zadání neexistuje a neexistoval. Existuje však problém, zda politické zadání je optimální, zda je nositelem dostatečné úrovně objektivity, zda je vědecky podloženo. Dalším problémem je ztotožnění se s obsahem vojensko-politických dokumentů napříč celým politickým spektrem, a tím i přijetí společné odpovědnosti za problematiku obrany a bezpečnosti. Bez hlubší a široké veřejné diskuze již v období přípravy rozhodujících dokumentů nelze žádný pozitivní posun v otázkách obrany očekávat.

Je potřeba vize rozvoje?

Častým argumentem je nářek pracovníků rezortu obrany, že není vize, že neexistuje pohled alespoň na 30 let dopředu. Dnes už vize existuje, ale je třeba se zamyslet, zda nebyla šita horkou jehlou. Při jejím studiu je cítit, že nevychází z pečlivých vědeckých analýz, mnohá řešení nejsou zdůvodněná, a tedy jde do značné míry o soupis názorů bez argumentů. Kvalitně zpracovaná vize by zajisté byla usnadněním práce pro tvůrce koncepcí výstavby a rozvoje ozbrojených sil. Naopak, nekvalitní vize může pro ně být značně ošidná a může být příčinou chybně rozpracovaných koncepcí.

Z metodického hlediska je dobře, že je zde pokus o vypracování výhledového projektu, ale na druhé straně je nutno zachovat obezřetnost při jejím využívání při tvorbě jakýchkoliv koncepcí výstavby a rozvoje ozbrojených sil, resp. rezortu obrany. I z hlediska návaznosti dalších materiálů vycházejících z „Vize...“ je vidět prázdný prostor. Bez jejího rozpracování do konkrétnějších materiálů, například do „Výhledového plánu rozvoje a modernizace rezortu obrany a ozbrojených sil,“ je její význam spíše symbolický.

K orientaci obranného výzkumu

Zaměření obranného výzkumu v drtivé většině jen do aplikovaného výzkumu (do technologické oblasti) je dalším faktorem potvrzujícím nekoncepčnost v oblasti výzkumu a vývoje a popření nutnosti postupovat od koncepcí, přes doktríny k budování operačních schopností založených nejen na technologiích, ale zejména na lidech a účelných organizacích, ve kterých jsou tito lidé organizováni. Tento stav vede často k situacím, kdy technologie, do kterých jsou investovány nemalé sumy, jsou operačně málo využitelné nebo zcela nepotřebné. Za posledních nejméně 10 let je vidět zcela bezvýznamná podpora projektů z oblasti teorie vojenského umění, a to zejména z oblasti strategického a operačního použití ozbrojených sil, teorie výstavby ozbrojených sil, teorie velení vojskům, teorie zabezpečení vojsk v operacích apod.

Proto je zarážející, že je investováno do výzkumu technologií, aniž je zcela jasná jejich operační potřeba. Ani opačný postup není uspokojivý a vztah nových technologií na změny v charakteru operace a boje (dopady na způsob vedení operací) není téměř analyzován. Je třeba z hlediska objektivity podotknout, že několik let zpět jsou v rámci veřejné soutěže ve výzkumu a vývoji sekcí vyzbrojování MO vyhlašovány, sice v nepatrné míře, projekty směřující i do oblasti rozvoje teorie vojenského umění, ale v konečném důsledku nejsou stejně návrhy projektů přijaty. Tento stav jasně dokumentuje, že vědecko-výzkumná podpora strategického rozhodování je prakticky zanedbatelná, ale dokumentuje i skutečnost, že řídicí orgány ji patrně ani nepotřebují.

Příklad stručného algoritmu vědecké podpory tvorby koncepcí (varianta)

Za hypotetického předpokladu, že se v roce 2014 počítá s přijetím nové Vojenské strategie České republiky a v roce 2015 s přijetím Koncepce výstavby AČR, a to především na základě nové Strategické koncepce NATO a nové Bezpečnostní strategie EU, by mohl stručný algoritmus vědecké podpory mít následující podobu:

- v roce 2011 je vyhlášena veřejná soutěž k programům obranného výzkumu, zaměřených na základní výzkum k aktuální problematice vojensko-strategických aspektů obrany a bezpečnosti, a to z hlediska podílu ČR a jejich ozbrojených sil např.:

- bezpečnostní prostředí v letech 2020-2030,
- dopady koncepcí NATO a EU a možné přístupy ČR k jejich naplnění,
- podíl rezortů ČR na zajištění obrany a bezpečnosti v letech 2020-2030,
- operační prostředí a vojenské operace v letech 2020-2030,
- schopnosti OS v letech 2020-2030,
- EU a OS členských zemí v roce 2020-2030,
- pilotní projekt – lehká aeromobilní motorizovaná brigáda (laeromob) EU jako základ budoucí armády EU,
- velení zasazeným silám NATO a EU do ohnisek napětí ve světě,
- atd.,
- v roce 2012 je vyhlášena veřejná soutěž k programům obranného výzkumu, zaměřených na základní i aplikovaný výzkum k aktuální problematice výstavby a použití OS ČR v rámci koncepcí NATO a EU např.:
 - synergie bezpečnostních institucí k zajištění míru a k odzbrojení,
 - bezpečnostní systém ČR jako bezpečnostní podsystém NATO a EU,
 - možný podíl AČR na mnohonárodních operacích,
 - použití AČR v rámci integrovaného záchranného systému,
 - modely AČR pro léta 2020-2030 z hlediska předpokládaných úkolů,
 - směry modernizace AČR a druhů vojsk z hlediska výzbroje a vybavení,
 - varianty možné struktury AČR po vzniku armády EU,
 - atd.,
- v roce 2013 je vyhlášena veřejná soutěž k programům obranného výzkumu, zaměřených na aplikovaný (ale i na základní) výzkum k aktuální problematice výzbroje a vybavení, jakož i ke vzdělávání a výcviku v rezortu obrany do roku 2020 např.:
 - možnosti ochrany vojsk v budoucích operacích,
 - možnosti interoperability v palbě a pohybu na potenciálních bojištích,
 - cesty zvýšení bojové efektivity jednotlivce a malých jednotek,
 - organizace, výzbroj a vybavení laeromob EU,
 - využití informačních technologií v budoucích vojenských operacích,
 - možnosti integrace přípravy vojenských sil ke společnému zasazení,
 - optimalizace univerzitního vzdělávání vrcholového managementu obrany a bezpečnosti v ČR,
 - modely vzdělávání TOP managementu v rezortu obrany,
 - atd.

Tvůrčí týmy výše uvedených strategických dokumentů by se, kromě jiného, mohly opřít o závěry přijatých a využitelných vědeckých studií.

Závěr

Strategické rozhodování v rezortu obrany nese, přes celou řadu pozitiv, některé chronicky negativní znaky. Bylo by přínosné, kdyby se podařilo zásadně omezit převládající subjektivitu v rozhodování bez vědecké podpory ze strany nezávislých a uznávaných institucí a kdyby se stala normou širší diskuze nad několika připravenými variantami řešení. TOP management rezortu obrany musí být nejen teoreticky dostatečně připraven, ale musí doceňovat zaměření obranného výzkumu a smysluplnost širokých odborných a mnohdy i veřejných diskuzí.