

Ing. Vladimír Karaffa, CSc.

Dlouhodobé plánování – teorie a praxe**STRATEGICKÉ
ŘÍZENÍ**

Vojenské rozhledy, 2013, roč. 22 (54), č. 3, s. 3–14, ISSN 1210-3292

Long-Term Planning: Theory and Reality**Abstrakt:**

Článek se zabývá některými aspekty dlouhodobého plánování v rezortu Ministerstva obrany. Jeho cílem je přispět do diskuze o metodách a procesech dlouhodobého plánování a upozornit na některé nedostatky, které se v minulosti v práci odpovědných součástí Ministerstva obrany při tvorbě strategických dokumentů vyskytovaly a ještě vyskytují. Autor v článku popisuje východiska pro dlouhodobé plánování a zejména roli dlouhodobého výhledu v něm. Rozebírá poznatky a zkušenosti z tvorby a realizace Dlouhodobé vize rezortu MO (2008) a snaží se je aplikovat na tvorbu nového dokumentu, Dlouhodobé vize pro obranu 2030, která se nyní pod vedením Ministerstva obrany začíná zpracovávat. Zároveň upozorňuje na některé teoretické principy pro tvorbu dokumentů v procesu strategického řízení.

Abstract:

The article deals with some aspects of long-term planning in the sector of the Ministry of Defence. Its aim is to stimulate discussion about the methods and processes of long-term planning, to point out some shortcomings in the development of strategic documents in the past. The text also describes the basis for long-term planning process and particularly the role of long-term foresight. The author analyses lessons learned from the developing and implementation of Long-Term Vision of the Ministry of Defence document (2008) and tries to apply them in drafting a new document, The Long-Term Vision for Defence in 2030, is now being prepared under the leadership of the Ministry of Defence of the Czech Republic. He also highlights some of the theoretical principles for developing documents in the process of strategic management.

Klíčová slova:

Obranná strategie, dlouhodobý výhled, dlouhodobá vize, bílá kniha, strategické řízení, analýza, prognóza, vojenské schopnosti, Ministerstvo obrany, Centrum bezpečnostních a vojenskostrategických studií.

Key words:

Defence strategy, long-term foresight, long-term vision, white paper, strategic management, analysis, prognosis, military capabilities, Ministry of Defence, Centre for Security and Military Strategy Studies.

Úvod

V současné době, aniž by si to odborná i laická veřejnost výrazně uvědomovala, se v oblasti bezpečnosti a obrany nacházíme ve zlomovém období. Nejen proto, že mise v Afghánistánu se blíží k závěru, ale zejména proto, že z geopolitického i z technologického hlediska dochází ve světě k největším změnám od konce druhé světové války. Mír a bezpečnost jsou kategorie, které dnes dostávají jinou podobu, stejně jako i krize nebo samotný ozbrojený konflikt. Klasické nástroje silového prosazování politických a jiných zájmů států nebo mocenských skupin ustupují do pozadí a již je nelze uplatnit tak, jak to známe z relativně nedávné historie. V globalizovaném světě není nic izolované. Rizika a hrozby bezpečnosti mají široké, mnohdy nepředvídatelné důsledky. Jakýkoliv ozbrojený konflikt, kdekoli ve světě, destabilizuje celý region a má globální souvislosti. Technologie vedení války se významně mění. Použití hrubé síly (kinetické prostředky) stále více ztrácí na rozhodujícím významu a ustupuje nekinetickým nástrojům, zejména v kybernetickém prostoru.

Je zřejmé, že tyto změny, které budou mít vliv na další vývoj Severoatlantické aliance i Evropské unie, se musí dále rozpracovat i v podmínkách rezortu Ministerstva obrany (MO) vytyčit si nové priority a následně přistoupit k realizaci. Nyní stojíme před nutností znovu zrevidovat relativně nedávné záměry na výstavbu našich ozbrojených sil.

1. Bílá kniha o obraně ČR a Obranná strategie ČR

Dokument s názvem *bílá kniha* má ve struktuře strategických dokumentů zvláštní postavení. Někteří ji z obecného hlediska považují za východisko pro plánování, někteří jen za soubor informací o aktuálním stavu rezortu nebo specifické oblasti veřejného zájmu. Při hledání definice pojmu *bílá kniha* narazíme mimo jiné na Metodiku přípravy veřejných strategií, kterou dne 16. 5. 2013 schválila vláda, [1] a která uvádí, že „*bílá kniha* je zpráva nebo příručka, která pomáhá řešit vybranou problematiku a usnadňuje činit rozhodnutí“. Dokument *Bílá kniha o obraně ČR*, [2] který byl vládou schválen 18. 5. 2011, této strohé definici plně vyhovuje a splňuje i další parametry zmíněné metodiky.

Cílem **Bílé knihy o obraně ČR** (BKO) je analýza celkového stavu Ministerstva obrany a ozbrojených sil ČR a vymezení koncepčních principů a konkrétních cílů pro jeho stabilní rozvoj. BKO definuje role a funkce ozbrojených sil ČR, charakter jejich schopností a současně identifikuje zdroje nezbytné pro zabezpečení adekvátních ozbrojených sil. [2] S ohledem na absenci dlouhodobého výhledu jej BKO částečně nahradila, zejména při zpracování Střednědobého plánu činnosti rozvoje rezortu MO na roky 2013-2017. Přestože BKO v některých oblastech obsahuje popis cílového stavu i opatření k jeho dosažení, nelze BKO chápat jako plánovací dokument. Výstižně to charakterizoval Luboš Dobrovský, který BKO nazval „popisem nouzového stavu ozbrojených sil“. [3]

Obranná strategie ČR, kterou schválila vláda dne 26. 9. 2012, přináší některé na první pohled malé, ale ve skutečnosti významné změny, jak zajišťovat obranu ČR v dalším období. Tento dokument popisuje zásady výstavby, funkce a úkoly systému obrany státu, rekapituluje hlavní úkoly ozbrojených sil a aktualizuje politicko-vojenské ambice. [4] Obranná strategie ve svých závěrech nepřímou reaguje na aktuální skutečnosti: ekonomickou krizi, změnu globálního geopolitického a ekonomického uspořádání, ukončení vojenského působení v Afghánistánu nebo na nové technologie.

Obranné strategii je mnohdy neprávem vyčítáno, že dostatečně zřetelně nezohledňuje dlouhodobé trendy v oblasti vývoje a bezpečnosti nebo že je málo konkrétní. Je však nutno říct, že to není účelem tohoto dokumentu.

Obranná strategie ČR představuje záměr vlády k zajištění obrany České republiky. Podle obranné strategie je obranný systém ČR postaven na třech hlavních pilířích – zodpovědném přístupu státu, moderních a akceschopných ozbrojených silách a uvědomělých občanech. Dokument shrnuje hlavní úkoly zbrojených sil a aktualizuje politicko-vojenské ambice ČR. [4]

Je nutno poznamenat, že diskuze o reálnosti politicko-vojenských ambicí, původně stanovených Vojenskou strategií ČR z roku 2008, byly jedním z důvodů pro její přepracování do podoby obranné strategie. „Pokud jde o ambice nasazovat české vojáky do zahraničních operací mimo článek 5 Washingtonské smlouvy, uvádíme je do souladu s realitou a s možnostmi naší armády,“ charakterizuje hlavní změnu v této oblasti ministr Vondra. A dodává: „Zatímco dosud ČR deklarovala schopnost vyslat kamkoliv do zahraničí brigádní úkolové uskupení o síle několika tisíc osob, nyní budeme připraveni takovou jednotku poskytnout pouze v případě kolektivní obrany v rámci NATO.“ [2]

Obranná strategie ČR (dále jen „obránná strategie“) tvoří základní politické zadání pro všechny řídicí i výkonné prvky obranného systému ČR. Je tedy zadáním i pro celý rezort MO.

2. Místo dlouhodobého výhledu v systému plánování v rezortu MO

Výstavba a rozvoj ozbrojených sil je procesem, který musí reagovat na nové trendy a požadavky vyplývající z relevantních poznatků a zkušeností získaných ve vojenských operacích probíhajících ve světě, a samozřejmě, z tendencí vývoje bezpečnostního prostředí a vývoje nových technologií. Významným předpokladem tohoto procesu je kontinuita, které lze dosáhnout především dlouhodobým plánováním. Praxe posledních let ukázala, že v rezortu MO je problémem i plánování střednědobé. Střednědobý plán se nedařilo prosadit nejen pro nejistý a stále se měnící zdrojový rámec, ale právě i pro neujasněnost dlouhodobých záměrů modernizace a výstavby ozbrojených sil.

Při pohledu do minulosti, strategický dokument nazývaný *dlouhodobý výhled* byl zaveden rozkazem ministra obrany (RMO) č. 33 už v roce 2004 (Plánování činnosti a rozvoje rezortu MO). V rezortu MO se jej však nikdy nepodařilo zpracovat a vydat, přestože bylo učiněno několik pokusů. Místo něj byla v červenci 2008 zpracována a vládou vzata na vědomí **Dlouhodobá vize rezortu MO**. [5]

RMO č. 33/2004 byl nahrazen RMO č. 24/2010 a později č. RMO 66/2012. [6] Ten rovněž ukládá zpracovat a předložit vládě na vědomí **Dlouhodobý výhled činnosti a rozvoje rezortu MO** (dále jen „dlouhodobý výhled“), jako koncepční materiál, vyjadřující dlouhodobý záměr rozvoje, udržení nebo utlumení klíčových schopností vycházející z Obranné strategie ČR.

Ve spojeneckém kontextu NATO a EU a v závislosti na prognóze vývoje bezpečnostního prostředí a souvisejících oblastí života společnosti specifikuje strategii posilování schopností rezortu MO, priority výstavby a rozvoje schopností a potřebné rozvojové programy. Formuluje záměry využití společných schopností v rámci mnohonárodní (NATO, EU) a bilaterální

spolupráce se státy, rezorty, organizacemi a dalšími subjekty, disponujícími schopnostmi využitelnými pro zajišťování obrany. Formuluje potřebu projektů v oblasti obranného výzkumu a vývoje a požadavky na dostupnost a přípravu a personálu rezortu MO. [6]

Dlouhodobý výhled se zpracovává na období patnácti let v návaznosti na zákony a usnesení vlády ČR, koncepční politicko-strategické dokumenty, cykly plánování a strategické a plánovací dokumenty NATO a EU, a to ve čtyřleté periodě. Dojde-li ke změně obranné strategie nebo ke změnám vnitřního anebo vnějšího prostředí, které mají významný dopad na zajišťování obrany České republiky nebo rozvoj schopností rezortu Ministerstva obrany, je zpracovatel dlouhodobého výhledu povinen předložit ministrovi obrany návrh rozhodnutí o zpracování dlouhodobého výhledu mimo tuto čtyřletou periodu. [6] Je nutno zdůraznit, že dlouhodobý výhled není plánovacím dokumentem, přestože je v systému plánování nezbytný.

V odborných kruzích se občas ozývají hlasy, které se přimlouvají za vytvoření konkrétnějšího plánovacího dokumentu, *dlouhodobého plánu*, který by se zabýval projekty v dlouhodobém horizontu. Osobně považuji zpracování dlouhodobého plánu v rezortu MO za nereálné. Důvodem je mimo jiné i skutečnost, že Ministerstvo financí není schopné na tak dlouhou dobu predikovat vývoj rozpočtového plánovacího rámce. [7] Dlouhodobý plán, který by byl skutečným plánovacím dokumentem, by měl popisovat i jednotlivá opatření formou zdrojově vybalancovaných projektů.

V dynamicky se vyvíjejícím prostředí s jen obtížně předvídatelnými, až stochastickými vlastnostmi, [8] ve kterém se sektor obrany pohybuje, je velmi obtížné, ne-li nemožné detailně plánovat projekty na více než pět let dopředu. Proto základním plánovacím dokumentem v rezortu MO je **Střednědobý plán rozvoje rezortu MO**, který z dlouhodobého výhledu vychází. Střednědobý plán se zpracovává na období pěti let a zahrnuje i dlouhodobé projekty s dobou realizace přesahující toto období. Je nutno zdůraznit, že systém plánování v rezortu Ministerstva obrany je úzce provázán s aliančním systémem plánování (NDPP - NATO Defence Planning Process). Proto nejpodstatnější součástí střednědobého plánu tvoří projekty k realizaci aliančních požadavků zaměřených na rozvoj schopností.

„Dlouhodobá vize“ a „Dlouhodobý výhled“ nejsou synonyma

„Dlouhodobá vize“ a „Dlouhodobý výhled“ patří mezi strategické dokumenty, které v praxi rezortu MO mají svoji tradici. Vyčerpávající definici obou dokumentů nelze nikde nalézt. Mnoho však napoví sémantické srovnání slov vize a výhled. Slovo *vize* podle slovníku cizích slov [9] znamená představu, vidění do budoucnosti, ale taky mylnou, matoucí představu, smyslový klam nebo přelud. Slovo *výhled*, které se často považuje za synonymum, představuje výraz označující pohled směřující kupředu, do hloubi toho, co leží před námi. [10]

Pokud bychom to chtěli parafrázovat, slovo výhled znamená dívat se do budoucna z nějakého stanoviště, kde vidíme nejen cíl, ale i terén, který musíme zdolat. Přitom si vytváříme představu, jak tím terénem projít a jak dojít až do cíle. Slovo vize pak zjednodušeně znamená pouze uvědomění si vlastního stanoviště a identifikace cíle na horizontu.

Co lze z toho vyvodit v kontextu porovnání zmíněných dokumentů strategického řízení?

- „Dlouhodobá vize“ je dokumentem, popisujícím predikovaný stav někdy v budoucnu. V extrémním případě lze říct, že vychází ze současnosti, ale

pomyslně přeskakuje cesty, jak k predikovanému budoucímu stavu dojít. Je jakousi objektivizovanou hypotézou, která popisuje cílový stav, jak jej zpracovatel vize chce mít. Adjektivum *dlouhodobá* znamená, že se jedná o stav v relativně daleké budoucnosti, v našem případě minimálně v horizontu patnácti let. Metodika tvorby veřejných strategií charakterizuje vizi jako „popis žádoucího budoucího stavu, kterého chceme prostřednictvím realizace strategie dosáhnout“.

- **„Dlouhodobý výhled“** je dokumentem, který splňuje všechny atributy dlouhodobé vize, avšak je doplněn o cesty neboli způsoby, jak žádoucího stavu dosáhnout. Kromě toho obsahuje i podmínky, zejména zdrojová omezení (finanční, lidské, materiálové a další), které determinují realizaci jednotlivých kroků k dosažení cílového stavu. Metodika přípravy veřejných strategií pojem výhled nezná. V tomto kontextu používá pojem *dlouhodobý rozvojový záměr* (plán), který charakterizuje jako „dokument stanovující základní směry a cíle dalšího vývoje dané oblasti, přičemž zároveň definuje rámcová opatření určená k realizaci, a to v delším časovém horizontu“. [1]

4. Zkušenosti, které přineslo zpracování a realizace Dlouhodobé vize rezortu MO (2008)

Doposud platná Dlouhodobá vize rezortu MO byla přijata v červenci 2008. [5] Tehdy bylo její vydání – konečně jako vždy – plně očekávání a nadějí. Názory na tento dokument nejsou doposud jednoznačné. Skutečnost, že se v současné době v rezortu MO již připravuje dokument charakteru dlouhodobého výhledu svědčí o tom, že už uzrála doba, kdy je potřebné některé skutečnosti, které byly relevantní v roce 2008, přehodnotit. Jedním ze závažných důvodů, kromě vývoje strategického a bezpečnostního prostředí, je i změněný zdrojový rámec. Dnešní rozpočet MO, se kterým lze reálně ve střednědobém horizontu počítat, je více než o 12 mld. Kč nižší než v roce 2008. [7] Dlouhodobý výhled by měl, mimo jiné, reagovat i na situaci, popsanou v Bílé knize o obraně ČR.

Jaká poučení z tvorby a obsahu **Dlouhodobé vize rezortu MO (2008)** lze pro dnešek vyvodit:

- Zpracování dokumentu bylo poznamenáno nedostatkem konsenzu v některých strategických otázkách, takže některé očekávané odpovědi tam nebylo možné nalézt. Je nutno přiznat, že návrh zpracovatelů byl daleko odvážnější než finální výsledek, jak jej dnes známe. V průběhu připomínkového řízení bylo nutné některé záměry přehodnotit nebo zmírnit, proto i některé formulace se staly natolik obecné, že dodnes nemají jednoznačný výklad. [11]
- Zpracování vize nepředcházela dostatečná analytická a prognostická příprava. V některých případech se vycházelo ze známé zásady „přece víme, co chceme, tak to sepišme“. Nedostatek analytických podkladů způsobil i nedostatek objektivních argumentů pro připomínkové řízení.
- Do tvorby dokumentu nebyli v dostatečné míře zapojeni hlavní představitelé rezortu. To se projevilo i v absenci zásadnějších strategických záměrů. Vize neobsahovala priority, ani žádné zásadnější opatření k řešení v oblasti struktury schopností ozbrojených sil.

- Vize neobsahovala pevné body – časový a hlavně rozpočtový rámec. Samozřejmě, že to vycházelo z charakteru dokumentu, ale jak se později v praxi ukázalo, to bylo hlavním problémem. Vize se proto nestala dostatečným východiskem pro podřízené strategické dokumenty. Podle mého názoru, návrh Koncepce rozvoje AČR, která byla ministrem obrany koncem roku 2009 odmítnuta, na to doplatil nejvíce.
- Přestože byl dokument schválen ministrem obrany a projednán a vzat na vědomí vládou, nestal se východiskem pro střednědobé plánování a ani pro akviziční politiku MO.

V rámci tvorby vize se měla možnost do diskuze zapojit i obranná komunita, tj. odborníci z mimorezortní sféry. To se projevilo na přijetí některých neotřelých formulací i přístupů. Avšak potenciál těchto odborníků plně využit nebyl, zejména ve finální fázi tvorby dokumentu.

Dlouhodobá vize (2008) byla ovlivněna prizmatem tehdejšího poznání i tehdejších úkolů, před kterými stály ozbrojené síly, jmenovitě operační nasazení v Afghánistánu. Dokument více méně potvrzoval status quo a předpokládal, že se tento stav bude dále optimalizovat. To se v některých oblastech nepotvrdilo. Což je bohužel osudem převážné většiny vizí a prognóz, a to nejen ve vojenství.

Lze se ztotožnit s názorem Vl. Krulíka, [12] který před dvěma lety ve svém příspěvku ve Vojenských rozhledech konstatoval, že Dlouhodobá vize (2008) měla jen minimální praktický vliv na dění v rezortu. Pro rozvahy a kalkulace odborných pracovišť MO v rámci přípravy opatření rozvoje rezortu i pro vlastní plánování dokument potřebná vodítka poskytoval jen omezeně a odbornými organizačními útvary proto ani nebyl příliš využíván. Zůstává otázkou, zda vůbec byl dostatečným východiskem pro strategické a plánovací dokumenty nižšího řádu. Na tomto místě lze poukázat na neúspěšný pokus vytvoření Koncepce rozvoje AČR v roce 2009, a zejména Střednědobého plánu, který se prakticky od roku 2008 až do roku 2011 nepodařilo zpracovat. [13]

Příčin, proč Dlouhodobá vize (2008) nesplnila očekávání, je několik. Snad má pravdu Vl. Krulík, který považuje volbu vize coby nástroje strategického řízení za problematickou. Podle mého názoru však hlavní příčinou byla skutečnost, že se s tímto dokumentem nikdy neztotožnilo vedení Ministerstva obrany, zejména ministři obrany. Už v době zpracování byl mnohými považován jen jako povinné naplnění jedné z položek plánu nelegislativní práce vlády.

Přesto nesouhlasím s názorem, že Dlouhodobá vize (2008) byl zbytečným dokumentem. Pokud by existovala snaha tento dokument považovat za východisko pro další směřování rozvoje rezortu MO – a jiné ambice tehdy dlouhodobá vize nekladla – pak by bylo možné z ní mnohé vytěžit. Doufejme, že tento osud nepotká i v současné době připravovaný dlouhodobý výhled.

5. Faktory ovlivňující obsah dlouhodobého výhledu

Dlouhodobý výhled se zabývá budoucností, kterou lze jen obtížně predikovat. Zpracovatelé tohoto dokumentu však nemají ve svých úvahách úplnou volnost. Musí brát v úvahu řadu faktorů, které je limitují ve východiscích i v závěrech a doporučeních. Zmíním jen nejpodstatnější z nich.

- a. Obranná strategie** stanoví zadání i rámec pro dlouhodobé plánování, především kvalitativní a kvantitativní kritéria pro rozvoj vojenských schopností ozbrojených sil. Je nutné si uvědomit, že obranná strategie vychází především z aktuálních podmínek a stavu zabezpečení obrany ČR. Tím, že se zabývá žádoucím stavem, pro orgány řízení i výkonné prvky obranného systému z dokumentu vyplývají i úkoly a opatření k zajištění tohoto stavu. Ty musí dlouhodobá vize zohledňovat. Obranná strategie se však zabývá jen krátkodobou budoucností v rozsahu, který může předvídat. Proto i deklarovaná platnost dokumentu – deset let – je nereálná, byť dokument uvádí, že tato doba se může zkrátit, pokud se podmínky změní.
- b. Trendy vývoje bezpečnostního a operačního prostředí.** Mluvíme-li o období příštích patnácti let, tzn. přibližně do roku 2030, pak je nutné definovat, jak do té doby se bude bezpečnostní a operační prostředí vyvíjet, co to znamená pro bezpečnost jednotlivých zemí, pro organizace kolektivní bezpečnosti, zejména NATO a EU a pro samotnou Českou republiku. V současné době se tím na mezinárodní úrovni zabývá řada předních analytiků i příslušných organizací. Již nyní je dostupná řada zajímavých materiálů, které mohou být inspirací pro tvorbu dlouhodobé vize i dalších strategických materiálů. Pro nás je nejvýznamnějším východiskem studie zpracovaná NATO ACT (Allied Command for Transformation) *Strategic Foresight Analysis*, ale také aktivita EDA (European Defence Agency) při práci na *Future Global Context for Capability Development Planning*. [14]

Domnívám se, že tato oblast východisek má pro tvorbu dlouhodobého výhledu klíčovou roli, proto se jí budu zabývat podrobněji. Z dostupných informací lze předpokládat, že ke změnám dojde v oblasti:

- politické – přesun politické moci ze západu na východ,
- demografické – změny struktury obyvatelstva v jednotlivých civilizačních regionech,
- environmentální – změny v oblasti životního prostředí, zejména změna klimatických podmínek pro život v jednotlivých oblastech světa,
- sociální – zejména další nárůst urbanizace, další rozrůstání se megaměst a vznik nových,
- technologické – technologický vývoj se bude exponenciálně urychlovat.

Lze rovněž předpokládat, že pro období změn do roku 2030 bude pravděpodobně charakteristické:

- **Urychlení tempa změn** ve všech výše uvedených oblastech. Tyto změny budou mít globální charakter.
- **Nepředvídatelnost** vyplývající zejména z bezprecedentního přesunu politické moci v globálním měřítku a nárůstu mocenské multipolarity. Tuto nejistotu bude zvyšovat i urychlování tempa technologického rozvoje, které může přinést takové technologie, které budou mít celosvětový dopad. [15]
- **Komplexnost**, která je výsledkem především vývoje a zavedení informačních technologií. Svět je již natolik propojen, že žádný krizový problém již nelze řešit izolovaně, a to ve všech sférách života lidské společnosti.

- **Nestátní aktéři** získávají významný vliv na rozvoj jednotlivých zemí, ale zejména ovlivňují celosvětové dění. Příkladem je bankovní systém nebo velké ekonomické korporace, které jsou v soukromých rukách a získávají stále větší nezávislost na vládách a vládních organizacích. Dalším příkladem jsou i organizace teroristického a kriminálního zaměření, které působí v globálním měřítku a jejich eliminace vyžaduje mezinárodní legitimitu.
- **Ekonomické úspory** v oblasti obranných výdajů, budou i v budoucnu dominovat v politice národních vlád bez ohledu na to, zda se ekonomická situace bude zlepšovat nebo se dostane do recese. Tlak na řešení sociálních problémů bude růst a tak se míra akceptace bezpečnostních rizik a hrozeb bude snižovat. Výsledkem budou další rozpočtové škrty a nutnost nacházet cesty k zajištění bezpečnosti i v těchto podmínkách, například cestou užší mezinárodní kooperace.
- c. **Právní předpisy**, především zákony ČR. Není mým cílem je vyjmenovávat. Chci však upozornit na to, že zákony a další právní předpisy nás limitují po dobu jejich platnosti, avšak ne pro formulaci záměrů obsažených v dlouhodobé vizi. Pokud se navrhované řešení odlišuje od platné právní úpravy, potom dlouhodobá vize může anticipovat změnu stávajících nebo vypracování nových zákonů.
- d. **Rozpočtový rámec** pro zajištění obrany ČR v dlouhodobé perspektivě, zejména v rozpočtové kapitole MO, je v podmínkách ČR nejvíce proměnlivý a nestabilní faktor. Zejména rozvoj schopností ozbrojených sil závisí na finančních zdrojích, které s výhledem více než pět let nelze nikým zaručit. Pravděpodobně bude u nás jen velmi těžko prosaditelné řešení Polska, [16] kde je ze zákona zajištěn obranný rozpočet ve výši 2 % hrubého domácího produktu (HDP). Přesto, pokud nemá být dlouhodobý výhled pouze obecným a nezávazným dokumentem, musí z nějakých předpokladů vycházet. Bilá kniha o obraně omezila spektrum možných přístupů se závěrem, že další snižování obranného rozpočtu již neudržitelné. Současná výše rozpočtu na úrovni cca 42 mld. Kč [17] umožňuje jen udržovat nouzový stav ozbrojených sil. Proto, aby měl dlouhodobý výhled smysl, přicházejí v úvahu následující dvě varianty řešení. [18]
- **Varianta neomezená** – v dlouhodobém horizontu to znamená predikovat takový ideální stav ozbrojených sil, který ve všech aspektech zajistí všechny požadované schopnosti rezortu MO, zejména ozbrojených sil. [19] Takový „maximalistický“ přístup znamená vysokou zdrojovou náročnost, která je na první pohled mimo realitu. Určitou modifikaci této varianty je předpoklad, že stát bude schopen vyrovnat se se svým doposud platným závazkem, vyčleňovat financí prostředky pro pokrytí obranných výdajů ve výši 2 % HDP.
- **Varianta realistická** – v dlouhodobém horizontu to znamená stanovit „skromnou“ výši rozpočtu, kopírující předpokládaný nárůst celkového HDP v dalších letech. Znamenalo by to ve výchozím stavu počítat s rozpočtem na úrovni 42, v horizontu dalších pět let až 50 mld. Kč, a později až do 60 mld. Kč. Má-li v tomto případě docházet ke skutečnému rozvoji schopností rezortu MO (uvažujeme stále o výdajích na úrovni cca 1 % HDP), pak bude nutné přistoupit k radikálním úsporným opatřením v oblastech, které nepatří mezi prioritní anebo prioritní oblasti neohroží.

Rozhodnutí, kterou variantu zvolit, není jednoduché. Pokud si zvolíme neomezenou variantu, pak čelíme nebezpečí, že další koncepční dokumenty, vycházející z dlouhodobé vize a konečně i střednědobý plán, budou od začátku nereálné. Protože realizace některých zdrojově náročnějších modernizačních projektů může přesahovat horizont pěti let, znamenalo by to omezení nebo zastavení projektů dalších. Na druhou stranu, v tomto případě rezort MO politické reprezentaci státu i veřejnosti říká, co pro zajištění obrany ČR skutečně potřebuje. Pokud si zvolíme realistickou variantu, pak navenek deklarujeme, že rezort MO dlouhodobě vystačí s omezeným rozpočtem.

e. Schválené koncepční dokumenty ČR. Tvorba dlouhodobého výhledu nezačíná od nuly, ale navazuje na předchozí strategické záměry, a to i v dílčích oblastech. Jedná se například o záměry obsažené v koncepci mobilizace ozbrojených sil nebo koncepci aktivní zálohy, které schválila vláda. [20] Ty mohou být dlouhodobým výhledem potvrzené, ale taky nemusí, pokud se s pro danou oblast při tvorbě dlouhodobého výhledu najde řešení lepší.

Faktorů, které ovlivňují tvorbu dlouhodobého výhledu, je mnohem více. Hlavně je to stávající charakter ozbrojených sil, jejich vybavení technikou a již učiněná rozhodnutí o nákupech techniky, která předurčují systém na několik desítek let. Patří mezi ně i mezinárodní závazky, stav infrastruktury nebo požadavky na schopnosti vycházející ze scénářů pravděpodobného použití ozbrojených sil.

6. Analýzy a prognózy

Vize a dlouhodobé záměry nemohou vycházet jen z poznatků a zkušeností zpracovatelů. Každé významnější řešení musí být podloženo argumenty, které by měly vycházet z odpovídajících analýz. To, že v rezortu MO je analytická činnost popelkou, je veřejné tajemství. A pokud analýzy existují, ne vždy se berou v úvahu při přípravě strategických rozhodnutí. Asi se nesetkám se všeobecným souhlasem, když prohlásím, že mnohdy jsou analýzy na obtíž – komplikují přijetí jednoduchých řešení anebo dokonce rozhodnutí, která vychází z tzv. politických zadání, či akutní operační potřeby. Příkladů v nedávné minulosti bychom našli dostatek.

Strategická analýza je základním východiskem pro zpracování dlouhodobého záměru. Jejím cílem je identifikovat a vyhodnotit fakta, která jsou relevantní pro formulování jakéhokoli strategického dokumentu. Hlavním východiskem strategické analýzy, že struktura, obsah a její provedení se formuluje s ohledem na její účel [21] – to znamená na dosažení žádoucího cílového stavu, který má ze začátku charakter hypotézy. Výsledky strategické analýzy musí odpovídat na dvě základní otázky: kde se nacházíme, kam můžeme směřovat a jaké k tomu máme předpoklady?

Tolik teorie. Samozřejmě, že při hledání řešení dílčích problémů, kterými se dlouhodobý výhled bude zabývat, je nutné využívat užívat širokou paletu analytických metod a nástrojů, operační analýzy (analýzy poznatků a zkušeností z vojenských operací a válečných her), SWOT analýzy, benchmarking, [22] finanční analýzy, statistické analýzy anebo modelování.

V čem je tedy problém? Spočívá v systému i v lidech. Ze systémového hlediska v rezortu MO zatím neexistuje norma, která by mandatorně předepisovala metodiku

tvorby strategických dokumentů. I proto často zpracování strategických dokumentů začíná stanovením termínu, pokud možno velmi krátkého, kde není prostor pro jakoukoliv analytickou práci. Výsledek je nabíledni – buď se termín dodrží za každou cenu, což se projeví na kvalitě, anebo se termín začne odkládat, protože při závěrečné formulaci dokumentu nejsme schopni dojít ke konsenzu v klíčových řešeních. Z hlediska lidského potenciálu problém spočívá v kvalifikovanosti a zkušenostech zpracovatelů, ale i absenci analytických pracovišť na podporu strategického rozhodování. K řešení tohoto problému snad přispěje Centrum bezpečnostních a vojenskostrategických studií Univerzity obrany (CBVSS).

Jaký vzájemný vztah má hypotéza resp. prognóza a analýza? Při analýze výchozího stavu je nutné porovnávat současný stav nejen z hlediska optimálního praktického fungování zkoumané oblasti, ale i z **hlediska očekávaného cílového (hypotetického) stavu** v dlouhodobém horizontu. Jen tak se vyhneme častým chybám strategických dokumentů, kde za analýzu se považuje prostý popis aktuálního stavu nebo chronologický výčet událostí.

Na zmíněná úskalí může narazit i připravovaný dlouhodobý výhled. Bylo by znepokojivé, pokud by i tento dokument se zpracovával standardní metodou, kterou všichni dobře známe – rychlým vytvořením „nečistopisu“ v úzké skupině zpracovatelů a hledáním kompromisu v několikastupňovém připomínkovém řízení. Jak je známo, kompromis je ve své podstatě východiskem z nouze. Každá strana částečně ustoupí a výsledek potom kulhá na obě nohy, nebo je natolik obecný, že nevádí nikomu, protože nikoho k ničemu nezavazuje.

Závěr

Dlouhodobé plánování v rezortu MO je jedním z nejslabších článků systému strategického řízení. Příčin může být celá řada. Rád bych se nyní vyhnul spekulacím proč tomu tak je. Za povšimnutí však stojí, že to není problém jen Ministerstva obrany, ale je charakteristický pro většinu ústředních správních úřadů v ČR.

Dlouhodobý plán je obsahovým východiskem systému plánování, ale není to vše řešící dokument. Neumíme pracovat se studiemi, vizemi nebo analýzami informací, které jsou dnes značně početné a často protichůdné. Chybí nám dokument typu *studie*, který se zabývá optimalizací systému obrany ČR v těch nejširších souvislostech. Dnešní svět je natolik komplexní a složitý, že jej nelze obsáhnout empirií. Situace je o to horší, že ponecháme-li to jen na politické reprezentaci, pak narazíme na stranické a jiné zájmy, často i na nekvalifikovanost. Zde by měly výraznější roli sehrát akademická nebo vědeckovýzkumná pracoviště, například zmíněné CBVSS.

Ve struktuře strategických dokumentů má významné místo i bílá kniha, která jednou za čas verifikuje stav rezortu MO a která hodnotí i realizaci dlouhodobého záměru. Významným dokumentem zajišťujícím zpětnou vazbu mezi plány a realitou je periodicky zpracovávaná neveřejná *Zpráva o zajištění obrany ČR*, která se předkládá vládě k projednání. [23]

Cílem mého příspěvku bylo zamyšlení nad dlouhodobým plánováním v rezortu MO. V mnohých oblastech jsem vědomě zůstal na povrchu, mnohé poznatky vychází z mé vlastní praxe a pozorování. Byl bych rád, aby tyto řádky byly chápány více jako podnět pro zamyšlení než jako hotové tvrzení, které se tváří jako nezvratitelná pravda.

Kultivaci strategického myšlení a řízení v rezortu MO, po které se často volá, pomůže i diskuze. I proto se domnívám se, že bychom se na stránkách Vojenských rozhledů tomuto tématu měli v budoucnu daleko více a z různých pohledů věnovat.

Poznámky k textu a užitá literatura:

- [1] *Metodika přípravy veřejných strategií*. Ministerstvo financí, 113 s., dostupné na <http://www.verejne-strategie.cz/metodika.html>.
- [2] *Bílá kniha o obraně*. Ministerstvo obrany České republiky, OKP-MO, 2011, 168 str., ISBN 978-80-7278-564-3 (české vydání). Dostupné na <http://www.mocr.army.cz/informacni-servis/zpravodajstvi/plne-zneni-bile-knihy-o-obrane-55515>.
- [3] DOBROVSKÝ, Luboš. Bílá kniha jako popis nouzového stavu ozbrojených sil, *Vojenské rozhledy*, 2013, roč. 22 (54), č. 2, s. 27-30, ISSN 1210-3292.
- [4] *Obranná strategie ČR*, OKP-MO, 2012, Dostupné na http://www.mocr.army.cz/images/id_40001_50000/46088/STRATEGIE_ce.pdf.
- [5] Dlouhodobou vizi rezortu Ministerstva obrany projednala a vzala na vědomí vláda svým usnesením č. 908, dne 23. července 2008. *Dlouhodobá vize rezortu Ministerstva obrany*. Praha, Česká republika, 2008, 19 str. ISBN neuvedeno. Dostupné na <http://www.vlada.cz/assets/ppov/brs/dokumenty/dlouhodobavize-mo.pdf>.
- [6] RMO č.66/2012, Plánování činnosti a rozvoje v rezortu Ministerstva obrany, zveřejněno ve *Věstníku MO*, částka 26, 21. 12. 2012.
- [7] *Návrh státního zvěřejného účtu ČR za rok 2008*. Ministerstvo financí, dostupné na http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/SZU2008_H_Sesit1.pdf.
- [8] **Stochastický**, týkající se náhodných jevů. Požadavky na rozvoj schopností ozbrojených sil totiž závisí především na vývoji bezpečnostního a operačního prostředí, a rovněž na vývoji technologií.
- [9] *Akademický slovník cizích slov*. Díl 2, L-Ž, 1. vyd. Praha: Academia, 1995, str. 501, 812.
- [10] ERTL, V. *Naše řeč*, 2013, roč. 96, č. 1, Ústav pro jazyk český Akademie věd ČR, v.v.i., dostupné na <http://nase-rec.ujc.cas.cz/archiv.php?art=2520>.
- [11] Například z formulace „Česká republika bude přispívat i specifickými operačními schopnostmi, ve kterých dosahuje mezinárodního uznání“ není zřejmé, o jaké schopnosti a v jakém rozsahu se jedná. Takových příkladů lze najít více.
- [12] KRULÍK, Vladimír. Strategické řízení zajišťování obrany České republiky – součást zajišťování bezpečnosti státu. *Vojenské rozhledy*, 2011, roč. 20 (52), č. 3, s. 3-22, ISSN 1210-3292.
- [13] Samozřejmě, že to nebyla vina pouze tzv. Dlouhodobé vize. Systém plánování a tvorby koncepcí a dalších strategických dokumentů je Achillovou patou rezortu už léta, přestože se v poslední době už blýská na lepší časy.
- [14] *Strategic Foresight Analysis: Future Security Implications* [draft], NATO ACT, 1. 2. 2013, http://www.act.nato.int/images/stories/events/2012/fc_ipr/sfa_security_implications_draft.pdf; *Future Global Context for Capability Development Planning, EDA, 2011*, <http://www.eda.europa.eu/docs/procurement/12-cap-op-334---q-a-2.pdf>.
- [15] Podobný dopad jaký měly v nedávné minulosti například vznik a rozšíření internetu a mobilního telefonu. Studie *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, kterou v prosinci 2012 vydal americký National Intelligence Council, dostupné na <http://www.dni.gov/index.php/about/organization/national-intelligence-council-global-trends>.
- [16] Podle údajů SIPRI se pohybuje skutečná výše výdajů na obranu v Polsku dlouhodobě na úrovni cca 1,9 % HDP, s výjimkou roku 2010, kdy to bylo ve výši 1,8 %. Dostupné na <http://milexdata.sipri.org/result.php4>.
- [17] *Základní ukazatele státního rozpočtu v kapitole Ministerstvo obrany ČR v letech 1993-2013*. Ministerstvo obrany, dostupné na <http://www.mocr.army.cz/scripts/detail.php?id=5146>.
- [18] Varianta snižování rozpočtu nepřichází v úvahu.
- [19] **Schopnosti rezortu MO** nejsou totožné se schopnostmi ozbrojených sil. Přestože základem a absolutní prioritou jsou schopnosti Armády ČR a ostatních složek ozbrojených sil, rezort MO si musí udržet a rozvíjet i takové schopnosti, jako je schopnost účinného strategického řízení, zajištění akviziční činnosti, schopnost vzdělávat a cvičit personál, podpora obranného výzkumu a vývoje anebo rozvoje obranného průmyslu.

- [20] Ve středu 23. ledna 2013 vláda ČR schválila dvě důležité koncepce pro zajištění obrany státu, tzv. *konceptu aktivní zálohy ozbrojených sil ČR* a *konceptu mobilizace ozbrojených sil ČR*. Dostupné na <http://www.mocr.army.cz/informacni-servis/zpravodajstvi/vlada-cr-schvalila-koncepci-aktivni-zalohy-a-koncepci-mobilizace-79042/>.
- [21] GRASSEOVÁ, M. - DUBEC, R. - ŘEHÁK, D. *Analýza podniku v rukou manažera*. Brno: BizBooks, 2012, ISBN 978-80-265-0032-2, str. 43.
- [22] **SWOT** je zkratka z anglického originálu: Strengths – silné stránky, Weaknesses – slabé stránky, Opportunities – příležitosti, Threats – hrozby. **SWOT analýza** se užívá pro hodnocení výchozího stavu organizace v procesu formulování jejího budoucího rozvoje. Ukazuje základní vazby mezi jednotlivými prvky (silné, slabé stránky, příležitosti, ohrožení) a na jejímž základě lze přímo generovat potenciální určující strategie pro další rozvoj. In PROCHÁZKA, J. Dlouhodobé plánování – možnosti jeho analytické podpory. *Vojenské rozhledy*, 2007, roč. 16 (48), č. 1, s. 32-44, ISSN 1210-3292. **Benchmarking** je porovnání výrobků a pracovních postupů mezi obdobnými institucemi a organizacemi veřejné správy. In KRČ, M. - URBAN, R. Správní kultura a ekonomizace činnosti v prostředí obrany. *Vojenské rozhledy*, 2008, roč. 17 (49), č. 4, s. 21-35, ISSN 1210-3292.
- [23] Smyslem *Zprávy o zajištění obrany České republiky* je poskytnout vládě informaci o aktuálním stavu zajištění obrany. Zpráva hodnotí vývoj bezpečnostního prostředí a vnějších podmínek a jejich vliv na zajišťování obrany země. Dostupné na <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/tiskove-zpravy/bezpecnostni-rada-statu-resila-zajisteni-obrany-cr-v-kontextu-rozpocetoveho-vyvoje-96800/>. [18. 6. 2012]

Češi patří mezi nejlepší strategie, tvrdí expertní studie v rámci EU

Česká republika patří mezi nejlepší strategie v Evropě. Lepší je už jen Británie a Francie. Vyplývá to ze studie expertů European Council on Foreign Relations, kteří podrobně zkoumali a porovnávali 27 národních bezpečnostních strategií podobných české „Bílé knize o obraně“.

Výsledek shrnuli autoři Olivier de France a Nick Witney jasně – unii jako celku chybí jasná deklarace společných zahraničních a bezpečnostních zájmů.

„Evropské obranné ambice jsou ochromeny absencí společného strategického výhledu. Většina států EU má svou národní bezpečnostní strategii, ale ty jsou většinou neaktualizované,“ uvedli autoři a dokument pojmenovali příznačně „Nesoulad evropské strategie“ (Europe's Strategic Cacophony).

Evropu podle nich trápí strategická krátkozrakost a nesoulad i v podobě nekoordinovaných masivních škrtů v obranných rozpočtech v jednotlivých členských zemích. To by přitom mohlo mít v budoucnu katastrofální dopad pro schopnosti Evropy se vůbec bránit. A to i přesto, že státy EU vydávají na obranu 200 miliard eur, tedy více než Rusko a Čína dohromady.

Národní koncepce a strategie rozdělili do celkem šesti skupin. Nejlépe jsou na tom takzvaní „velcí stratégové“ Velká Británie a Francie. Obě země tradičně pečlivě deklarují prokazování svých národních zájmů na globální úrovni a zavazují se udržovat kompletní škálu obranných schopností i expedičních sil pro případné zásahy daleko za svými hranicemi.

Druhou nejvýše postavou kategorií jsou „stratégové“, kteří se sice nutně neopírají o kompletní paletu vojenských prostředků a velkolepé strategie, nicméně jejich národní zájmy se precizně prolínají se zájmy spojenců v širším kontextu, aktuálně reagují na nové hrozby a systematicky odrážejí i vlastní možnosti. A právě sem autoři přiřazují kromě Finska a Švédska i Českou republiku.

natoaktual.cz, oficiální portál Informačního centra o NATO [21. června 2013]
http://www.natoaktual.cz/cesi-mezí-nejlepšími-strategy-dep/na_zpravy.aspx?c=A130624_170815_na_zpravy_m00.