

# K ZÁKLADNÍM FUNKCÍM A CÍLŮM RESORTU OBRANY A PROJEKTOVÁNÍ JEHO SYSTÉMU ORGANIZACE A ŘÍZENÍ

Aktuální úkoly a problémy spjaté s rozdělením ČSFR a její armády mj. vyvolávají četné diskuse nejen o poslání a charakteru budoucích republikových armád, ale též o funkcích jejich vyšších stupňů a velení, zvláště resortů obrany republik. Není náhodou, že vedle racionálních hlasů zaznívají i méně kvalifikované, v mnohém poplatné již překonaným přístupům k projektování organizačních struktur a systémů řízení. A to jak z hlediska moderní teorie a praxe organizace a řízení, tak její tvůrčí aplikace do oblasti vojenství. Tak jsme opět mnohdy svědky naprosto nepřipustných úvah spjatých s mechanistickým pojetím organizace a řízení, které vyspělý svět opustil před dvěma až třemi desetiletími. Bohužel, některým "projektantům" se patrně nedostává příslušné kvalifikace.

\* \* \*

Chceme se v tomto článku orientovat pouze na organizační projektování resortu obrany jako určitého komplexního systému ve vazbě na jeho vnitřní a vnější okolí. Systému, který se musí vyznačovat žádoucími cílovými chováními, a tomuto chování bude podřízena jeho organizační struktura. Projektování, které bude respektovat logickou sekvenci jednotlivých fází: **FUNKCE - CÍLE - STRUKTURA - SYSTÉM ŘÍZENÍ**. Nikoliv naopak.



Moderní teorie řízení vyústila do systémového a kontingenčního přístupu k organizačnímu projektování, který umožňuje kvalitativně nový pohled na uspořádání systému organizace jako cílově orientovaného systému. Kontingenční přístup současně přispívá k vymezení vzájemných vazeb mezi jednotlivými subsystémy organizace, jakož i mezi systémem a jeho okolím. Pro tento přístup jsou podstatné:

## 1. Funkce a cíle systému

- soustava funkcí a cílů 1. až n-tého řádu, které vycházejí z potřeb společnosti a samotné organizace.

## 2. Struktura systému

- odraz hierarchizované soustavy funkcí a cílů ve struktuře činností a vazeb, dělby funkčních kompetencí (povinností, pravomocí a odpovědností) a informačních toků.

## 3. Řízení systému

- okruhy strategicko-koncepčního, koordinačního a operačního řízení, integrující jednotlivé subsystémy mezi sebou a celý systém s jeho podstatným okolím. Subsystém řízení je

garantem cílového chování a cílevědomého uspořádání systému, řídí organizaci směrem k realizaci zvolených cílů. Řízení systému je vždy jednotou věcného a sociálního řízení.

**Z uvedeného vyplývá zákonitý cyklus postupu:** funkce a cíle primárně determinují strukturu a řízení systému. Teprve takto projektovaný systém organizace a řízení je východiskem pro výběr a jmenování vhodných subjektů pro jednotlivé pozice a role v organizaci.

## **FUNKCE RESORTU OBRANY**

**Základní funkcí ministerstva obrany** je výkon státní správy v oblasti obrany státu. Předmětem jeho politickosprávního řízení je zabezpečení a rozvoj systému obrany státu v úzké vazbě na relevantní mimoresortní orgány státní správy a tvorba zásadních podkladů pro rozhodování vlády a parlamentu v oblasti obrany a bezpečnosti státu a jeho vojenské politiky.

**Základní funkce resortu** je primárně spjata s rozvojem strategicko-koncepční činnosti, tvorbou cílů, koncepcí a programů, opírající se o trvalou analyticko-prognostickou činnost, v oblasti obrany státu.

**Základním cílem** integrované a koordinované činnosti ministerstva obrany je zabezpečit žádoucí cílové chování systému obrany státu, zaručující jeho suverenitu a bezpečnost.

Tato základní funkce je zásadně oddělena od funkce spjaté s velením armádě, od přímého velení a zabezpečení vojsk. Výkon této funkce náleží generálnímu - hlavnímu štábu armády.

Na základě analýzy vlastních a zahraničních poznatků, zkušeností se doporučuje dekomponovat základní funkci ministerstva obrany (dále MO) na tyto funkce 2. řádu:

1. **Rozvoj vojenské politiky a strategického řízení obrany státu.**
2. **Rozvoj sociálního, personálního a humanitárního řízení resortu.**
3. **Rozvoj ekonomické politiky a ekonomického řízení resortu.**

### **Rozvoj vojenské politiky a strategického řízení obrany státu**

Tvorba vojenské politiky, respektive zásadních podkladů pro decizní sféru moci výkonné a zákonodárné, zahrnuje funkce spjaté s vypracováním návrhů vojenské doktríny státu a její aktualizace, dokumentů v oblasti vojenské a bezpečnostní politiky státu. Tuto funkci provádí i rozvoj zahraničních vztahů resortu, podílů na výstavbě mezinárodních bezpečnostních struktur, jakož i spolupráce s armádami jiných států. Současně též rozvoj vnějších vztahů resortu ke společnosti a veřejnosti, příslušným politickým, společenským, vědecko-výzkumným, pedagogickým a jiným subjektům a institucím.

**Strategické řízení obrany státu** je především spjata s tvorbou komplexní strategie obrany státu, cílů a programů v oblasti obrany státu a rozvoje armády, se strategickým plánováním a koordinací příprav státu k obraně, rozvojem systému obrany státu, makrosystému organizace, řízení a velení v resortu MO a v armádě.

Tyto funkce úzce souvisí s rozvojem vědní a technické politiky resortu, strategie vědy a výzkumu pro potřeby MO, jakož i strategie vyzbrojování armády a zbrojní výroby.

Cílevědomý rozvoj uvedených funkcí, institucionalizovaných v samostatném subsystému řízení MO, přirozeně předpokládá existenci relevantního vědeckovýzkumného zázemí, a to jak analyticko-prognostického typu (Institut pro strategická studia), tak typu obsahové analýzy zahraničních i vlastních informačních zdrojů, zvláště knižní a časopisecké produkce v oblasti vojenství (Ústav vědeckých informací).

### **Rozvoj sociálního, personálního a humanitárního řízení**

Základní funkcí a cílem je optimální uplatnění, kultivace a rozvoj lidského potenciálu resortu MO a armády. Současně se jedná o dosažení cílevědomého chování sociálního systému

armády, jeho jednotlivých sociálních skupin a jedinců, v souladu s cíli a potřebami armády. Tato funkce zahrnuje v sobě všestrannou péči o člověka v armádě, jeho přípravu, vzdělávání, duchovní a tělesnou výchovu, ochranu jeho práv, rozvoj jeho osobnosti a profesní kariéry.

Tvorba analýz a koncepcí v oblasti sociálního systému armády a jejího sociálního řízení směřuje k prohloubení sociálně psychologických aspektů systému řízení a velení, včetně dovedného vedení podřízených. Funkce je bezprostředně spjata s rozvojem společenských služeb v armádě v rovině diagnostické, sociotechnické a poradenské.

Tvorba personální a sociální politiky resortu MO zajišťuje cílevědomý výběr, přípravu a sociální mobilitu lidí, jejich stabilizaci, jistoty a perspektivy, sociální atraktivitu služby v armádě a pracovní satisfakci jejich příslušníků. Úzce souvisí s rozvojem výchovy, vzdělávání a školství v armádě, jakož i rozvojem kulturního života, tělesné výchovy a sportu, péče o zdraví.

Konečně, uvedenou základní funkci provází rozvoj a zabezpečení právní ochrany zájmů armády a jejích příslušníků, právní služby a legislativní činnosti v resortu MO.

Cílevědomá realizace uvedených funkcí, institucionalizovaných v samostatném subsystému řízení MO, předpokládá existenci příslušné vědeckovýzkumné základny, zvláště sociálně výzkumného typu (Ústav sociálních výzkumů), ale i historické orientace (Historický ústav armády) aj.

### **Rozvoj ekonomické politiky**

Základní funkcí a cílem v tomto směru je optimalizovat cílové chování resortu MO a armády jako ekonomického subjektu. Plnění této funkce je především spojeno s tvorbou rozpočtu pro potřeby obrany státu, provoz a perspektivní rozvoj armády. Následně pak s vhodným rozdělením a užitím rozpočtu, jakož i dalších zdrojů pro potřeby armády, celkově s řízením financování v resortu MO.

Tato základní funkce je spjata s tvorbou finanční, rozpočtové, cenové a platové politiky, politiky sociálního zabezpečení, zásad obchodní a hospodářské činnosti v resortu MO.

Do spektra těchto funkcí náleží zároveň cílevědomý rozvoj ekonomiky výstavby armády, rozvoj finančně právní činnosti a správy majetku v resortu, patrně i tvorba jeho ekologické politiky.

Konečně, k profilovým činnostem patří tvorba systematizace a tarifkace pracovních funkcí v resortu MO.

Funkce spjaté s rozvojem ekonomické politiky vyžadují potřebnou institucionalizaci v podobě samostatného subsystému řízení MO. Současně předpokládají existenci odborných zařízení analytického, informačního a kontrolního charakteru.

### **Jiné specifické funkce resortu MO**

K jiným podstatným specifickým funkcím resortu MO patří řízení a rozvoj vojenského obranného zpravodajství. Plní úkoly zpravodajské ochrany v rámci působnosti MO v rozsahu vymezeném zákonem.

Další specifická funkce je spjata s řízením a výkonem inspekce činnosti resortu MO, velitelství, štábů, vojsk a zařízení armády.

### **PROJEKT ORGANIZACE A ŘÍZENÍ**

Uvedená deskripce základních funkcí resortu MO je výsledkem analýzy teoretických poznatků i praktických zkušeností z uplynulé činnosti Federálního ministerstva obrany. Vychází z potřeby důsledně oddělit politickosprávní funkce ministerstva obrany od funkcí generálního (hlavního) štábu armády jako orgánu velení.

Z uvedeného popisu především vyplývá, že MO je okruhem strategicko koncepčního a perspektivního řízení resortu v oblasti rozvoje systému obrany státu a rozvoje armády s příslušnými normativními i dalšími realizačními výstupy. Těžiště výkonu státní správy leží v tvorbě strategických vizí, koncepcí, programů a projektů, návrhů legislativních aktů pro potřeby vlády, parlamentu i vlastní legislativní činnosti při koncipování a realizaci vojenské politiky státu. Filozofie řízení resortu, vytvářená a průběžně aktualizovaná MO, zahrnuje cíle rozvoje systému obrany a armády, jakož i cesty k jejich dosažení. Stanovené cíle integrují řídicí myšlení a chování řídicích subjektů na jednotlivých stupních řízení resortu a velení armády.

**K plnění uvedených základních a dále dekomponovaných funkcí a cílů nižších řádů se vytváří organizační struktura MO, tvořená příslušnými organizačními prvky na liniové, funkční a předmětné ose řízení.** Tj. jednotlivým funkcím a cílům 1. až n-tého řádu, hierarchicky uspořádaným, adekvátně odpovídá organizační členění ministerstva. Organizační struktura MO je svou povahou **maticovou organizační strukturou, neboli kombinací liniově štábní struktury s pružnými organizačními strukturami týmového typu.** Existence pružných organizačních struktur je zcela nezbytným doplňkem liniově štábní organizace pro realizaci funkcí a cílů komplexního průřezového charakteru. Současně skupinově participativní styl řízení předpokládá existenci **poradních orgánů potřebného typu** na jednotlivých stupních řízení MO, odděleně pro koncepční i operativní řízení.

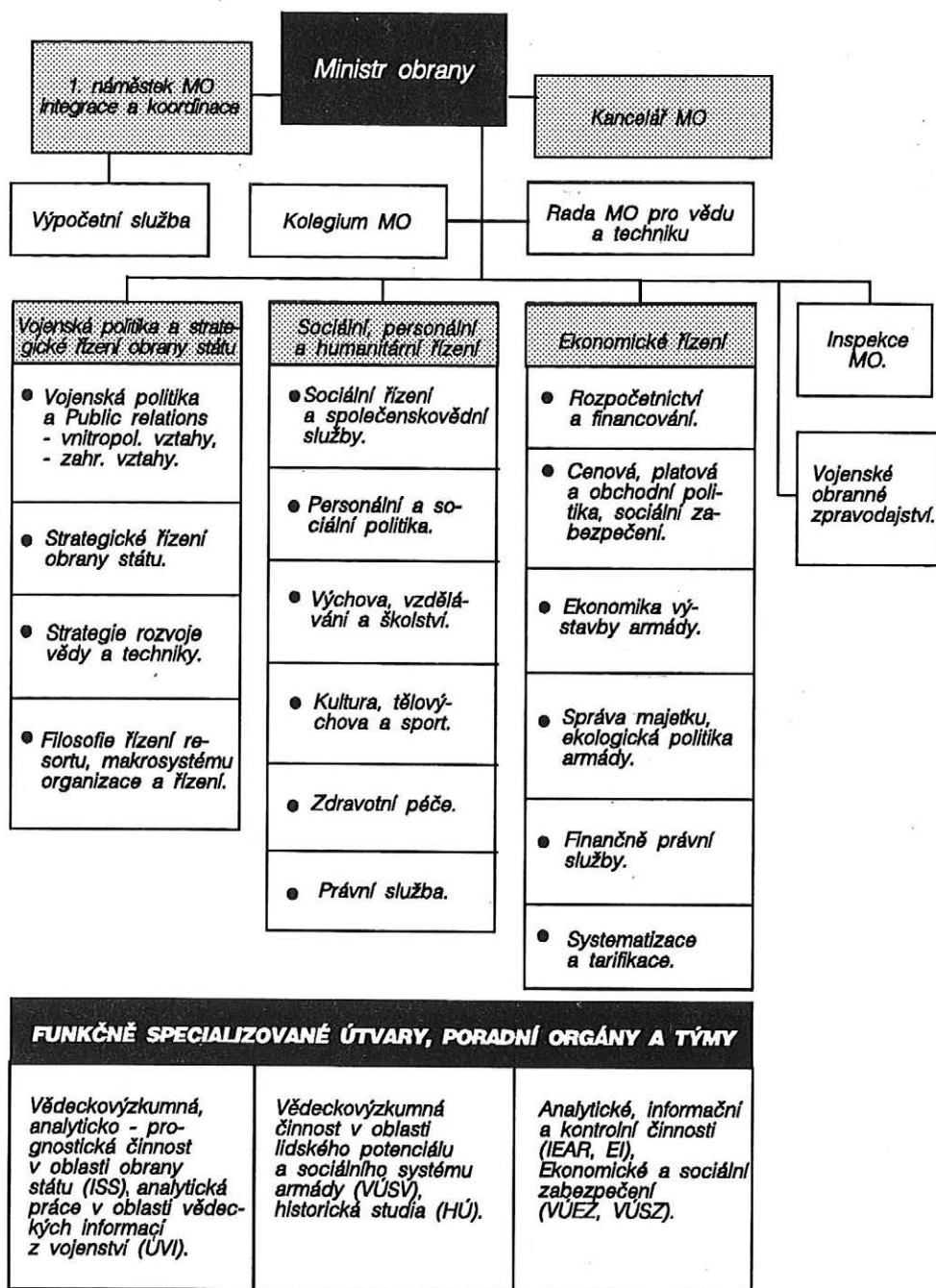
Ministerstvo lze považovat za komplexní systém řízení plnící uvedenou politickosprávní funkci, tvořený v relaci k dekomponovaným funkcím příslušnými subsystémy řízení. Kromě těchto předmětně orientovaných subsystémů je nezbytné v rámci žádoucího uspořádání MO institucionalizovat **integrační a koordinační funkci** v zájmu optimalizace vzájemných vazeb, součinnosti a informačních výměn uvnitř resortu. Integrační a koordinační úroveň spojuje mj. strategicko-koncepční a operační činnosti, transformuje koncepce, programy a souhrnné plány do operačního řízení směrem k realizačním výstupům. Jejím úkolem je nejen horizontální integrace (mezi různými předmětnými funkcemi na stejné úrovni), ale i vertikální integrace (mezi strategicko-koncepční a operační úrovní).

Strategicko-koncepční úroveň - okruh řízení se orientuje na tvorbu prognóz, koncepcí, programů a formulování cílů.

Operační (operativní) úroveň - okruh řízení se orientuje na účinné a úspěšné plnění stanovených cílů, na všestranné zabezpečení výsledků strategicko-koncepční a programové činnosti.

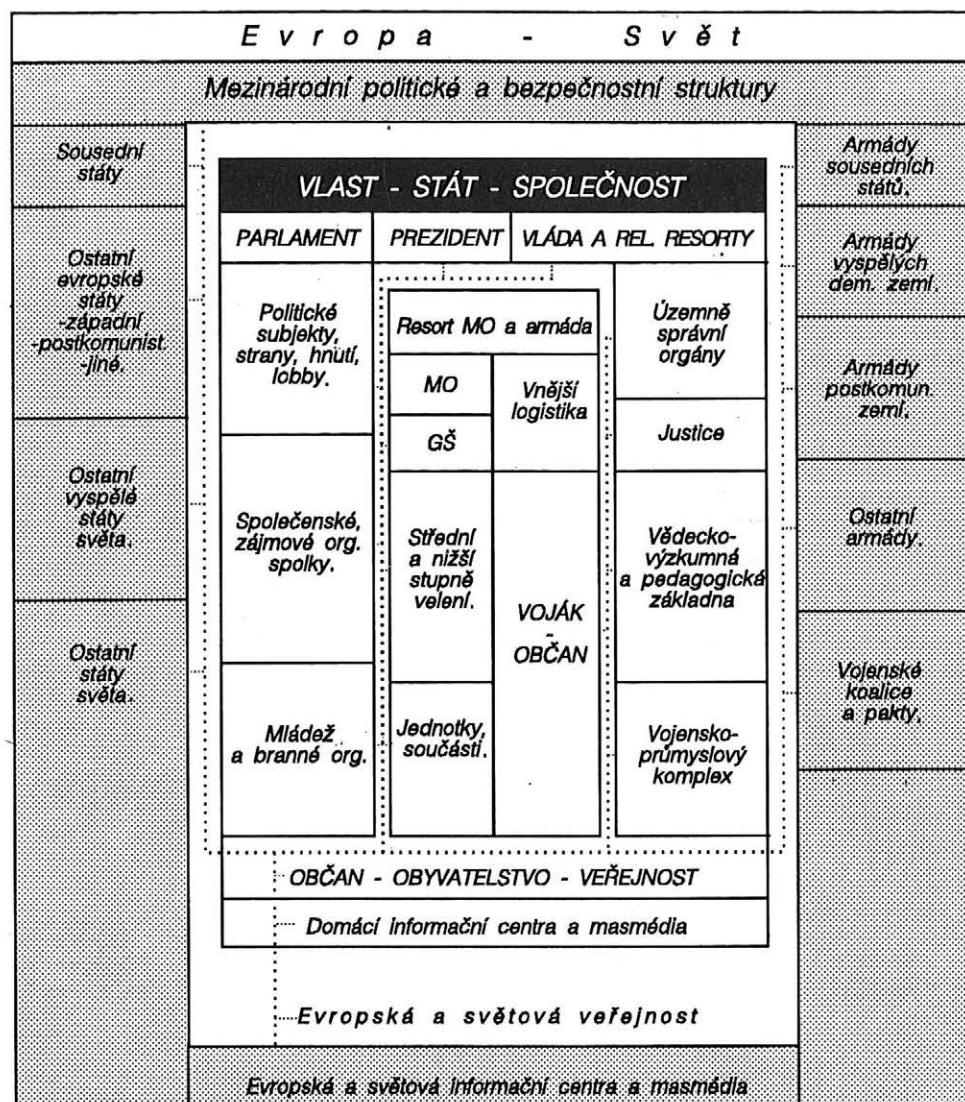
Integračně koordinační úroveň propojuje okruhy strategicko-koncepčního a operativního řízení, stejně jako činnost funkčně orientovaných subsystémů.

# SCHÉMA ZÁKLADNÍCH FUNKCÍ A STRUKTURY MO



Uvedené schéma základních funkcí a rámcové struktury MO je přirozeně, jako každé schéma, určitým rámcovým zjednodušením, jedním z možných přístupů k deskripci posuzovaného systému. Ten chápeme jako otevřený systém, který je ve stálé interakci se svým okolím:

## SCHÉMA ZÁKLADNÍCH INTERAKCÍ MO A JEHO OKOLÍ



Z velmi hrubého schématu podstatného i širšího okolí MO jako komplexního systému řízení, vyplývají vzájemné interakce, které mají charakter příslušných vstupů do tohoto systému a výstupů do okolí, neboli podnětů a odezev. Chování systému řízení také definuje jako závislost mezi podněty a odezvami, vstupy a výstupy. O tom, jak optimalizovat tuto závislost a dosáhnout cílového chování systému, by si zasloužilo samostatné pojednání.

Podstatné při projektování organizačních struktur je přesné vymezení funkčních kompetencí jejich jednotlivých prvků, resp. subsystémů, v relaci vzájemných vazeb a vztahů mezi nimi. Z hlediska podstatného okolí MO jsou významné vnější vazby ke státním orgánům moci zákonodárné a výkonné včetně relevantních resortů a centrálních institucí. Naopak, stejně významné je vhodné uspořádání vzájemných vazeb a kompetencí mezi MO a Generálním štábem jako relativně samostatnými systémy s podstatně rozdílnými funkcemi.

Za povšimnutí stojí úvaha o institucionalizaci autonomního systému tzv. vnější logistiky, spjatého se zabezpečením vnějších toků vojenské techniky a materiálu do armády. K základním funkcím tohoto systému by náležela akviziční činnost, realizace nákupu, přejímka, ale i prodej nepotřebné techniky a materiálu. Patrně i celá oblast výzkumu a vývoje, zkušebnictví atp., možná i výkon funkce zakladatele pro podniky a příspěvkové organizace.



Pro uplynulé období mechanistické koncepce organizace a řízení, uplatňované i v armádách totalitních států, byla příznačná výrazná dominance organizačních struktur a vůbec organizačního přístupu k celkovému nazírání na život a rozvoj instituce. Současně jistá rigidita, nepohyblivost a organizační perzistence; organizační struktury konzervovaly status quo a limitovaly možnosti tvůrčího řízení a cílově programového rozvoje. Éra nové dynamické koncepce organizace a řízení, v moderním světě zahájená v šedesátých letech tohoto století, je úzce spjata s cílově systémovým pojetím projektování řízení a organizačních struktur. Cílově systémový a kontingenční pohled na organizace a její formy klade důraz na důslednou institucionalizaci cílů systému, odvozených z jeho funkcí, v přísné relaci k jeho vazbám na okolí. Volba cílového chování systému je rozhodující pro jeho organizační strukturu, chápanou jako závisle proměnnou vzhledem k dynamice zvolených cílových vztahů.



Konstituování republikových resortů obrany v souvislosti se vznikem dvou samostatných států - České republiky a Slovenské republiky - je příležitostí k modernímu cílově systémovému přístupu k projektování jejich organizačních struktur. Bylo by neodpustitelnou chybou, založit již při jejich zrodu jisté systémové chyby.

Předkládaná studie je příspěvkem k úvahám o základních funkcích a cílech resortu obrany a následně o projektování jeho systému organizace a řízení.