

Jak dál v obranném plánování?

Uplynul rok od institucionalizace systému obranného plánování ČR. První zkušenosti s jeho fungováním byly a každodenně jsou získávány z konfrontace s procesem obranného plánování v rámci našeho členství v Severoatlantické alianci, ale i z jeho samotné aplikace v mezirezortním i rezortním prostředí. Ukazuje se, že plánování obrany musí jak z hlediska jednotlivých rovin (rezortní, mezirezortní, alianční), tak z hlediska jednotlivých jeho disciplín tvořit konzistentní systém založený na jasné filozofii, logice i architektuře. Nyní už se nejedná jen o kompatibilitu při zpracování základních dokumentů obranného plánování, ale o aktivní účast v procesech přípravy, projednávání a schvalování plánovacích dokumentů Aliance i jednotlivých členských zemí. Očekává se, že ČR bude prosazovat své jasné specifikované národní zájmy a že je schopna zaujmout jednoznačná stanoviska k projednávaným otázkám. Právě tato stanoviska musí vyplynout z kvalitně fungujícího rezortního plánovacího procesu. V každodenní praxi jsme konfrontováni s novými bezprecedentními situacemi, které jsme v naší historii nikdy neřešili.

Obranné plánování se proměnilo z prázdného hesla na funkční systém, který má první plody ve formě větší účasti orgánů státní správy na plánování obrany státu, zvýšené civilní kontrole a řízení ozbrojených sil i na provádění plánovacích systémů rezortu obrany s ostatními rezorty. Je pochopitelné, že stav stále není ještě uspokojivý, ale podstatné je, že byl nastolen směr vývoje, jenž může přinést očekávané výsledky.

Zkusme se zamyslet nad prvními zkušenostmi ne ani tak s cílem bezúčelně kritizovat, ale proto, abychom shromáždili argumenty pro další optimalizaci systému obranného plánování. Budeme přitom vycházet ze zásady, že tento systém je homogenní, a že tedy nelze od sebe oddělit národní obranné plánování od aliančního, rezortní od mezirezortního, věcné od zdrojového, strategické od operačního a podobně.

Některé zkušenosti z činnosti systému obranného plánování ČR

Struktura systému obranného plánování ČR byla vytvořena s cílem zajistit maximální kompatibilitu s orgány obranného plánování NATO. Ukazuje se, že tato podmínka je potřebná, ne však nezbytná. Výbor pro obranné plánování ČR (VOP) se svými podvýbory a odbornými komisemi je poradním orgánem Bezpečnostní rady státu (BRS) a je důležité, že byl nastolen proces přípravy a schvalování obranných plánů a tvorby stanovisek k důležitým otázkám Aliance.

Z aliančního pohledu již není tak podstatná vnitřní struktura těchto orgánů, spíše je významný fakt, že dokumenty předávané na velitelství NATO v Bruselu, ale i na jednotlivá hlavní velitelství NATO, již nejsou souborem privátních názorů pracovníků ministerstva obrany a generálního štábu, ale lze je označit za dokumenty České republiky. Je toho docilováno aktivní účasti vedoucích pracovníků všech zainteresovaných

orgánů státní správy na práci ve strukturách orgánů obranného plánování. Z dosavadní práce jsou dobré, ale i negativní zkušenosti:

- BRS má malé pravomoci, a tudíž nemůže rozhodnout; závěry z jednání může pouze doporučit vládě. Vyskytly se situace (krize v Kosovu apod.), které vyžadují tento princip přehodnotit.
- V práci VOP i podvýborů a odborných komisí se nedaří odstranit prvky formálnosti. Někteří představitelé v těchto orgánech nejsou dostatečně aktivní při řešení projednávaných otázek a nechávají se na jednáních zastupovat svými podřízenými.
- Chybí důslednější provázanost mezi jednotlivými podvýbory a odbornými komisemi, a nakonec i mezi systémem obranného plánování a civilního nouzového plánování.

Podstatné však je, že architektura systému obranného plánování se osvědčila a že je do budoucna na čem stavět.

Struktura exekutivních orgánů v systému obranného plánování

Tato struktura je předmětem trvalého hledání a přehodnocování. Tyto orgány jsou nezbytné především pro praktické naplňování funkce systému. Jsou tvořeny složkami ministerstva obrany i ostatních složek státní správy, plnícími úkoly při zajišťování obrany státu. V praxi to jsou odbory a oddělení ministerstev a státních institucí, završené odpovědnými řediteli, vedoucími a náčelníky, které provádějí analýzy, vypracovávají řadu dokumentů, zabezpečují jejich realizaci a připravují podklady pro jednání poradních orgánů. Odpovědnost za koordinaci činnosti v procesu obranného plánování má rezort obrany.

Na ministerstvu obrany vznikla **sekce obranného plánování s odborem obranného plánování, odborem plánování MO a odborem krizového plánování**. Generální štáb koordinuje vojenské aspekty obranného plánování prostřednictvím **oddělení plánování sil**, které je zařazeno u sekce J5. Dílčí funkce plní i ostatní složky ministerstva obrany a generálního štábu. Na ostatních rezortech se na obranném plánování podílejí **útvary obrany**, které však v něm zatím hledají své místo. Největším problémem v této oblasti je harmonizace kompetencí jednotlivých složek včetně odstranění duplicit.

Smyslem obranného plánování je mimo jiné zajistit obsahovou a časovou provázanost plánovacích procesů a zejména dosáhnout sladění s politickým zadáním – tzn. s cílovými stavy, které jsou charakterizovány v základních politických dokumentech ČR i NATO.

Z toho lze vyvodit priority, které se musí prosadit do procesu obranného plánování koordinačními složkami zejména u civilně-správní části ministerstva obrany. V této oblasti jsme na začátku a je velkou výzvou pro odpovědné funkcionáře zefektivnit celý systém plánování obrany. To se musíme teprve učit, protože zkušenosti starých odborníků lze využít jen v omezeném rozsahu (mimo jiné i pro fakt, že většina z nich už od rezortu odešla a nebo pro jazykovou nepřipravenost) a noví ještě nejsou připraveni. Vše se děje za pochodu a při permanentní reorganizaci ministerstva obrany je velmi obtížné dosáhnout potřebné stabilizace specialistů.

Proces obranného plánování.

Dosažení kompatibility národního procesu obranného plánování s aliančním je základním předpokladem pro účinnost celého systému. Není možné plánovat pro Alianci a pro naše potřeby. Dosáhnout uvědomění si této zásady je u některých lidí značně obtížné. Verbálně se to všeobecně uznává, stále však nedošlo k potřebnému zlomu v myšlení při uvědomění si, že ČR je jednou z členských zemí NATO a že se spolupodílíme na tvorbě všech aliančních dokumentů. Postoje České republiky musí vycházet z jasně specifikovaných národních zájmů, které jsou výsledkem vnitřního procesu obranného plánování a zohlednění mezinárodních závazků. Doposud nesehráváme v orgánech a agenturách NATO dostatečně aktivní roli, což je následkem nejen malé zkušenosti našich zástupců, ale především nízké schopnosti specifikovat včas a v dostatečné kvalitě výstupy z obranného plánování na ústředí v Praze.

Zásadním, dosud přetrvávajícím problémem je nejen absence stabilní metodiky a institucionalizace samotného procesu, ale i **absence využívání exaktních metod při tvorbě rozhodnutí vrcholových funkcionářů**. Využití metod operačního výzkumu, variantního modelování, nákladově užítkově, bezpečnostní analýzy, zdrojové prognózy apod. nebo válečných her je v praxi prozatím záležitostí škol nebo specializovaných kurzů. Většinou se argumentuje tím, že je to časově náročné. Smutným paradoxem však je, že je pak dostatek času řadu dokumentů koncepčního charakteru opakovaně přepracovávat.

Od roku 1996 máme k dispozici velmi efektivní **počítačový program DRMM**, získaný darem od ministerstva obrany USA, který lze všestranně využít jako základní podpůrný prostředek pro proces obranného plánování (SPPR). Dosud se však nepodařilo k naší škodě plně jej využít u všech složek ministerstva obrany a generálního štábu.

Procedury obranného plánování jsou ve většině případů cestou k vypracování konkrétních analytických nebo plánovacích materiálů. Metodika obranného plánování specifikuje řadu konkrétních dokumentů ve všech disciplínách obranného plánování. Doposud však část těchto dokumentů není vzájemně sladěna a v řadě případů není ujasněn ani jejich obsah či postup tvorby. To je příčinou, proč metodika obranného plánování je zpracována pouze v obecné poloze a není detailně rozvedena do dílčích metodik.

Obdobný stav je ve vnitrorezortní rovině obranného plánování, v níž je již od roku 1994 aplikován americký model **Planning, Programming and Budgeting System (PPBS)**, známý u nás pod zkratkou SPPR. Jeho využívání má tedy u rezortu již svou pětiletou historii, kterou však bohužel prozatím nelze považovat za příliš úspěšnou. Hlavním dokladem je skutečnost, že teprve v loňském roce se podařilo poprvé vypracovat koncept střednědobého, tzv. Programového plánu, a teprve v letošním roce byla po několikaletém tápání a přepracovávání dokončena dlouhodobá koncepce rozvoje rezortu. Tu však bude nutno do budoucna rozpracovat a upravit tak, aby vytvořila základ pro standardní dlouhodobý plánovací dokument.

Shrneme-li hodnocení stavu vnitrorezortního plánování, musíme si přiznat, že dosud se nám nepodařilo vymanit se ze zajetí systému plánování (rozpočtování) z roku na rok, tj. bez delší perspektivy a hlubší analýzy stavu a tendencí, a to se všemi negativními důsledky tohoto stavu. Jsme tedy téměř na začátku avšak lze konstatovat, že tento stav

je i přirozený – všechno se vyvíjí, každý nový den v Alianci přináší nové výzvy, na které musíme adekvátně reagovat.

První zkušenosti již máme: Dotazník obranného plánování (*Defence Planning Questionnaire – DPQ*) byl letos zpracován potřetí, zahájili jsme druhý cyklus plánování sil (*Force Planning*), máme za sebou množství práce v oblasti standardizace, zapojili jsme se do práce řady výborů, komisí a agentur NATO a ZEU a podobně.

Možnosti optimalizace systému obranného plánování

Metodiku realizace procesu obranného plánování je možné stále přehodnocovat a zdokonalovat. Není však potřebné, ani užitečné, permanentně provádět různé zásadní strukturální změny. Proto musíme v první řadě vytvořit takový systém, který bude v podstatných rysech stabilní, a který však zároveň umožní jeho postupný vnitřní rozvoj. Jak už bylo řečeno, v současné době jsme ještě tohoto stavu nedosáhli a musíme být otevření i k zásadnějším systémovým krokům. SOP MO v letošním roce k tomu ve spolupráci s ostatními orgány MO a GŠ iniciovala revizi celého komplexu rezortního plánování, jejímž cílem je zejména:

- vytvořit na bázi tvůrčí aplikace PPBS vlastní komplexní systém dlouhodobého, střednědobého i ročního plánování, navazující harmonicky na proces aliančního i mezirezortního plánování,
- věcně i časově sladit všechny druhy plánů ve všech hlavních disciplínách,
- souběžně s reorganizací vrcholového vedení navrhnout institucionalizaci jednotlivých exekutivních orgánů tak, aby bylo dosaženo důsledného sladění pravomocí s příslušnou odpovědností a osobní zainteresovaností na efektivnosti plánování a užití zdrojů.

Tento úkol je plánován tak, aby výsledek ve formě konceptu byl k dispozici do konce roku 1999. Mezitím je však nutno, třebaže s jistými nedokonalostmi, vypracovat na bázi schválené koncepce rozvoje rezortu první dlouhodobý plán rozvoje a zahájit práci na aktualizované verzi střednědobého plánu.

Větší roli by zde měla sehrávat naše vzdělávací soustava. Zaměření výuky ve vojenských školách není dostatečně atraktivní pro specialisty z civilní sféry – pracovníky orgánů státní správy i zájemců od soukromých organizací. Je to následek nejen nedostatku specialistů a kvalifikovaných učitelů, ale zejména **neexistence teorie v oblasti obranné politiky, strategie a metod obranného plánování**. Využívání zahraničních lektorů pro výuku je sice nezbytností, ale to neřeší celý problém.

Řešení vidíme ve **znovuvybudování informační a vědecko-výzkumné základny**, která byla před třemi léty prakticky zlikvidována. Plánované zřízení Institutu pro strategická studia při Vojenské akademii v Brně je pouze částečným řešením, a vzhledem k plánovaným počtům a dislokaci mimo Prahu spatřujeme jeho pozici více v akademickém prostředí.

Pro bezprostřední informační, analytickou i vědeckou podporu orgánů MO a GŠ AČR bude nezbytné zřídit další obdobné orgány v Praze.

Struktura exekutivních orgánů v systému obranného plánování se musí dále optimalizovat s cílem odstranit duplicity a zajistit jeho vyšší efektivnost. Je všeobecně známo,

že hlavní způsob jak toho docílit je sladit kompetence mezi civilně správní částí ministerstva obrany a generálním štábem. Protože tento proces v současné době probíhá, nebudeme se tím v našem příspěvku zabývat. Znovu však musíme zdůraznit, že základem úspěšnosti je osobní kvalita lidí. Bohužel, připravit odborně zdatné, jazykově připravené specialisty s dostatečnými zkušenostmi a potřebným globálním rozhledem je proces dlouhodobý.

Musíme konstatovat, že v centrálních orgánech je potřeba více pracovníků s požadovanými odbornými kvalitami, kteří by zároveň byli schopni uvědomovat si svou odpovědnost, jasně písemně formulovat své myšlenky, používat moderní manažerské metody práce, nemluvě již o exaktních metodách při rozhodovacích procesech. Na přípravu lidí v této oblasti je nutné zaměřit úsilí personálních orgánů i školské soustavy.

Zahraníčními školami prošlo v uplynulých letech mnoho vojáků i občanských zaměstnanců vojenské správy, z nichž značná část nenalezla odpovídající využití či motivaci a odešla do zálohy. Ze skutečného stavu v této oblasti lze vyvodit dva závěry: buď zahraniční školy neposkytují všechny potřebné znalosti, anebo je chyba v personálním řízení. Ta pravá příčina bude jako obvykle někde uprostřed.

Proces obranného plánování je v Metodice obranného plánování ČR popsán pouze částečně a metodika rezortního SPPR je právě revidována. Uvážíme-li, že tento proces zatím v celku neproběhl, je to přirozené. V krátké době bude nutné tento handicap odstranit:

- a) Důkladnou analýzou nové bezpečnostní situace ČR, včetně rizik vyplývajících z koaličního pohledu, specifikací národních zájmů, definováním politického zadání pro ozbrojené síly ČR a vypracováním hlavních úkolů pro AČR ve dlouhodobém a krátkodobém horizontu. (Dobrym příkladem pro nás může být Strategic Defence Review, zpracovaný v r. 1998 v Británii.)
- b) Časovým a obsahovým sladěním plánovacích procesů a dokumentů v jednotlivých dílčích oblastech a další harmonizaci s procesy obranného plánování NATO.
- c) Institucionalizací orgánů odpovědných za obranné plánování a za řízení přijatých rozhodnutí ve vrcholovém vedení rezortu.
- d) Vytvořením vědecko-výzkumné základny a využíváním exaktních metod při přípravě rozhodnutí v oblasti obranného plánování.
- e) Systematickým studiem a zaváděním zahraničních zkušeností.
- f) Výchovou specialistů majících zkušenosti z práce v orgánech a agenturách NATO a ZEU.

Vzhledem ke komplexnímu charakteru obranného plánování se tato problematika promítá více či méně do všech orgánů i pracovišť.

Chápeme tento článek zároveň jako výzvu ke spolupráci na tvorbě základního a nejdůležitějšího systému z hlediska poslání rezortu MO, ale i obrany země či našich aliančních závazků. Obranné plánování je otevřeným systémem, který se na stabilních základech bude trvale rozvíjet a zefektivňovat.