

K organizační výstavbě rezortu obrany a armády

Zdá se, že je avizována jedna v řadě dalších reorganizací armády, tentokrát zejména vrcholového řízení, tj. Ministerstva obrany ČR a Generálního štábu Armády České republiky. Chceme proto přispět svými osobními i zprostředkovanými zkušenostmi k řešení tohoto úkolu, a zároveň připomenout, že daleko větší úlohu by v tom měly sehrát poznatky teorie organizace a řízení i politikologie.

* * *

Metoda řešení tohoto úkolu je tím naléhavější, že téměř každoroční dosavadní reorganizace by asi neobstála před objektivním racionálním a racionalizačním auditem. Výjimku by snad mohly tvořit dvě.

Ta první, spojená s vídeňskými dohodami a s novou československou obrannou doktrínou, která pod zkratkou REO-REDI (reorganizace a redislokace) vedla ke snížení počtu jednotek a rovnoměrnému rozmístění vojsk po celém území státu, tedy ne jednostranně směrem na Západ. Ta druhá podstatně snížila počet řídicích stupňů zavedením tzv. brigádní organizace (třístupňové velení – Generální štáb AČR jako strategický stupeň řízení a velení, sbory, resp. velení druhům vojsk, jako operační stupeň, a brigády jako taktický stupeň velení).

Vybudovat moderní funkční organizaci ministerstva obrany se za deset let nepodařilo vůbec. A to v podstatě ze setrvačných tendencí petrifikovat přežívající strukturu z dob Varšavské smlouvy a totalitního režimu a zachovat vysoké počty. Úkol je o to důležitější, že reorganizace by se měla týkat zejména řídicího centra.

Dosavadní ministři obrany si neuvědomili, že ministerstvo obrany by mělo především zajišťovat politickou funkci, tj. civilní řízení a kontrolu armády. Tento nedostatek se odrazil i v nové legislativě, i když na její přípravu mělo ministerstvo obrany a generální štáb dekádu let času. Parlament mohl napravit jen část chyb. Politické řízení armády se v minulosti zredukovalo na ovládnutí řídicích funkcí na ministerstvu obrany sekretariáty politických stran. Nebylo teoreticky ani zejména organizačně dořešeno politické řízení a s ním spojená politická odpovědnost ve vztahu k odbornému řízení.

Hledáme-li společné jmenovatele tohoto negativního stavu, pak nejspíš spočívají ve dvou příčinách. Ta první je v nedostatečné znalosti moderní teorie organizace a řízení, ta druhá v nízké participaci všech relevantních stupňů řízení a velení a odpovědných subjektů na tvorbě organizačních struktur, tedy v eliminaci týmové práce. Není např. nezajímavé, že nefunkční organizační úpravy byly přijaty v době, kdy pracovaly špatně nebo nepracovaly vůbec kolegium ministra obrany a vojenské rady na strategickém a operačním stupni velení. Z metodologického hlediska pak nejzávažnějším nedostatkem byl fakt, že připravované reorganizace málokdy vycházely ze změn obsahu funkcí

rezortu a armády a z hluboké analýzy fungování dosavadní organizační struktury, tzn. převažovaly mocenskopolitické faktory, příslušní vedoucí funkcionáři rezortu a armády si rozdělovali své mocenské pozice. A to často i pod krycím důvodem, že to vyžaduje změněná situace v souvislosti s naším vstupem do Severoatlantické aliance.

Je spravedlivé připomenout bývalého ministra obrany Luboše Dobrovského, který nepodléhal tlakům politických stran, ani národnostních lobby, usiloval o naplňování státní politiky a preferoval odbornost. Ta mu byla vyčítána zejména v souvislosti s dočasným využíváním předlistopadových vojenských funkcionářů. Jako první usiloval o formování ministerstva obrany coby civilního orgánu. Jako příklad lze uvést zrušení funkce náčelníka generálního štábu současně jako náměstka ministra obrany a jeho proklamace jako velitele armády. Usiloval i o posílení civilních odborníků v řídicích funkcích.

Příkladem voluntarismu a nerespektování principů teorie organizace a řízení je reorganizace ministerstva obrany ze struktury k 1. 4. 1997 na strukturu k 29. 11. 1997 [1].

Současná organizace i přes řadu organizačních změn není dobrá, je málo funkční a z řídicího hlediska nepříliš efektivní. Permanentní změny vedly především k těmto možná i nezamýšleným důsledkům:

- Sloučením strategických a operativních funkcí, příslušejících často spíše operativnímu stupni velení, se z ministerstva obrany a generálního štábu vytvořil nepřehledný kolos, v němž nejsou dobře vymezeny rozhodovací, poradní, metodické, kontrolní a personální pravomoci, a tudíž i příslušná odpovědnost, což vede nejen k neefektivnímu řízení, ale i škodám, včetně možnosti trestné činnosti.

- Není přesně vymezena odpovědnost za velení vojskům, což mj. vede i k nadbytečnému rozsahu kooperací a součinností na všech úrovních velení.

Uvádíme proto dále názor na zásady, které by měly být při nové reorganizaci respektovány.

Hlavní východiska a principy reorganizace

Nová reorganizace by měla vytvořit podmínky k realizaci funkcí Ministerstva obrany České republiky podle kompetenčního zákona, tj. respektovat, že jde o:

- správní orgán,
- orgán pro koordinaci činnosti ústředních orgánů, správních orgánů, orgánů samosprávy a právnických osob důležitých pro obranu státu při přípravě k obraně,
- vrcholový rezortní orgán ozbrojených sil.

To předpokládá:

- ① Oddělit strategické řízení od operativního a přímého řízení vojsk. (Jistým příkladem zde mohou být ministerstvo vnitra a ministerstvo dopravy, která pro přímé řízení výkonných orgánů zřídila ředitelství policie České republiky, resp. ředitelství drah etc.)
- ② Reorganizace musí vést k radikálnímu snížení počtů, a to především vyloučením duplicit (viz náplň sekcí obranné politiky a sekce zahraničních vztahů, nebo sekce legislativní a právní) a funkčních míst, které zajišťují výkon funkcí nekompetentních osob, často zařazovaných z politických důvodů jako reprezentanti politických stran.

- ③ Do procesu tvorby struktur je nutné zařadit mimo odborníky teorie organizace a řízení, sociologie, psychologie, práva atd. také zkušené občanské pracovníky, generály a důstojníky, přičemž by měly převážet osoby, které nejsou na výsledném modelu řízení a velení a organizační struktuře osobně zainteresovány, tzn. vyloučit mocenskopolitické či jiné zájmy.
- ④ Je potřeba zajistit odpovědnou opONENTURU nejen výsledku, ale i průběhu tvorby nového modelu a struktury a hlavních činností ověřit na typových modelových situacích.
- ⑤ Je nutné si uvědomit, že zásahy do organizační struktury si pravděpodobně vyžádají i úpravu současně schvalované legislativy, takže není možno stanovit striktně časové termíny ukončení reorganizace, ale vytvořit takové časové podmínky odpovídající obtížnosti a důležitosti úkolu.

Závazná východiska

Pokud jde o ministerstvo obrany, za závazná východiska je nutné považovat tyto jeho funkce:

- (a) Vrcholového správního orgánu v oblasti působnosti ministerstva obrany.
 - (b) Koordinátora opatření k obraně státu proti vojenským ohrožením.
 - (c) Politického a hospodářského vedení ozbrojených sil vytvářením optimálních organizačních a materiálních podmínek pro jejich výstavbu jako je tomu obvykle ve světě [2], tzn.:
 - přijímání zásadních koncepčních rozhodnutí doktrinárního, vojenskopolitického, organizačního a vojensko-odborného charakteru,
 - zpracování základních plánů výstavby ozbrojených sil a přípravy na jejich operační a bojové použití, včetně výchovy příslušníků ozbrojených sil,
 - zajišťování tvorby obranné a vojenské legislativy,
 - nábor, zabezpečení všestranné přípravy a rozmisťování vojenských kádřů,
 - příprava finančních rozpočtů a kontrola využití finančních prostředků,
 - organizování výzkumu, vývoje a akvizice vojenské techniky a řízení výstavby vojenské infrastruktury,
 - informování o situaci v ozbrojených silách a hájení zájmů ozbrojených sil na veřejnosti, v parlamentu a v dalších centrálních orgánech státu,
 - kooperace s ministerstvy a centrálními institucemi státní správy při zajišťování obrany země,
 - realizace vztahů s armádami jiných států, reprezentace ozbrojených sil v zahraničí a jejich zastupování v mezinárodních organizacích, plnění mezinárodních dohod ve vojenské oblasti a účast na akcích Severoatlantické aliance.
 - (d) Iniciátora a garanta příslušné legislativy.
- Realizace těchto funkcí předpokládá, že:
- ministr je přímým nadřízeným všem příslušníkům ozbrojených sil,
 - ministr si jako poradní orgán vytváří kolegium ministra,
 - ministr má jediného náměstka – politického profesionála,
 - odborné funkce jsou završeny profesionálem – vrchním ředitelem sekce,
 - ministr má přímou vazbu na vrchního velitele Armády České republiky,
 - je mu podřízen velitel armády, resp. náčelník Generálního štábu či Hlavního štábu Armády České republiky,
 - ministr má vazbu na Parlament ČR prostřednictvím státního tajemníka, resp. podobného typu funkcionáře.

Velitel armády (náčelník GŠ):

- je nejvyšší vojenskou funkcí,
- je prvním vojenským poradcem vlády,
- velí přímo vojskům v době míru i ve válce,
- odpovídá za všestrannou přípravu a výchovu vojsk,
- zastupuje Armádu České republiky ve vojenských grémiích,
- předsedá Vojenské radě, kterou jako svůj poradní orgán vytváří,
- odpovídá za koncepci obrany a její uskutečňování.

To předpokládá:

- velitel AČR (NGŠ) je podřízen ministrovi obrany a je nadřízeným všem příslušníkům AČR,
- je členem kolegia ministra obrany,
- jako poradní orgán si vytváří Vojenskou radu.

Velitelství AČR (generální štáb či hlavní štáb AČR) je vytvářeno dosavadním generálním štábem s nově formulovanými úkoly, velitelstvím pozemního vojska, velitelstvím vojsk územní obrany, velitelstvím vzdušných sil, velitelstvím logistiky, velitelstvím vojenské policie a velitelstvím zdravotní služby. Vojskový průzkum je součástí pozemního vojska a vojska územní obrany. Zpravodajská služba je řízena velitelstvím AČR (generálním štábem či hlavním štábem).

Z uvedených východisek vyplývá, že

- dojde k vyčlenění současného generálního štábu z organizační struktury ministerstva obrany (velmi zjednodušeně lze jeho pozici přirovnat k Výboru náčelníků štábů v americké vojenské struktuře),
- výrazně vzroste rozhodovací pravomoc velitele AČR (NGŠ či NHŠ) v AČR, kompetence, ale i odpovědnost,
- ministerstvo obrany, především jeho vojenská část (dosavadní sekce obranné politiky) bude řešit úkoly, které byly již jako úkoly ministerstva obrany definovány výše (stručně řečeno, jde o finanční, materiální, právní a personální předpoklady pro zajištění úkolů AČR v koncepční a strategické úrovni).

I když se to možná zdá formální, bude po analýze pro reorganizaci nutné odpovědně stanovit názvy nově navrhovaného velitelství AČR a vojenské části ministerstva obrany. Názvy by měly vystihovat jejich funkci, ale možná i odpovídat tradici. Osobně se domníváme, že na ministerstvu obrany by měla být sekce obranné (nebo branné) politiky. V čele generálního štábu by měl stát náčelník generálního štábu – velitel armády České republiky.

Aplikace na současnou organizaci

- a) Ministerstvo obrany ČR a Generální štáb AČR (Hlavní štáb AČR) jsou strategickým stupněm řízení,
- b) velitelství pozemního vojska, vojsk územní obrany, vzdušných sil, logistiky, vojenské policie a zdravotní služby tvoří velitelství AČR, tj. představují operační stupeň. Neznamená to jejich soustředěnou dislokaci. Rozptýlená dislokace je dokonce efektivnější.

Nová koncepce výstavby rezortu obrany

Ministerstvo obrany připravilo pro vládu novou koncepci výstavby svého rezortu [3]. Je tedy na místě konfrontovat ji s předloženou verzí uvedené možné výstavby rezortu, a to při vědomí, že k efektivnímu řízení mohou vést různé varianty řešení. Koncepce výstavby vychází z premisy, že

vstupem České republiky do NATO dochází v celé oblasti zajišťování obrany k zásadním změnám. Posiluje se odpovědnost a úloha státních institucí při naplňování podmínek integrace do evropských bezpečnostních struktur a schopnost být spolehlivým partnerem ostatním členským zemím. Intenzivní spolupráce s orgány NATO se odrazila i ve změnách způsobu řízení obrany státu. Postupně se vytváří a nadále bude vytvářet potřebná struktura řídicích, poradních, pracovních a dalších orgánů, jejichž úkolem je zajistit způsobilost státu ke společnému řešení obrany v rámci Aliance.

Handicapem je už fakt, že tento dokument se odvolává a vychází z bezpečnostní strategie ČR (BSČR), která byla sice schválena vládou, ale odmítnuta Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR. I když je to z právního hlediska irelevantní, faktem je skutečnost, že tato bezpečnostní strategie je nedostatečná, obecná, jak konečně konstatují i autoři Koncepce výstavby rezortu obrany. Druhým handicapem je skutečnost, že pojetí BSČR jen částečně obsahuje problematiku obranné strategie České republiky, i když jeden z autorů této studie sloučení obou dokumentů doporučoval. Protože se to však v praxi příliš neosvědčilo, bylo by lépe vrátit k původnímu trichotomickému dělení strategických dokumentů: bezpečnostní strategie, strategie obrany, vojenská strategie. Měly by vycházet ze státní bezpečnostní, obranné a vojenské politiky. Zatímco tyto politiky vyjadřují obecnější zájmy státu v příslušné oblasti, strategie tyto politiky odborně konkretizují.

Nová Koncepce výstavby rezortu obrany vychází z funkce rezortu ve smyslu tzv. kompetenčního zákona a analýzy stavu rezortu obrany. Konstatuje, že

rezort obrany prošel v uplynulém období obtížnou transformací a strukturálními změnami. Tyto změny se neobešly bez závažných chyb a nedostatků, zejména v neprovázanosti koncepce výstavby na léta 1993 až 1996 a transformace v letech 1997 a 1998 s ekonomickými možnostmi. Současný stav rezortu obrany je proto přirozeným výsledkem tohoto procesu.

Tato fakta jsou o to smutnější, že již v prvních třech letech byly v Česko-slovenské armádě úsekem strategického řízení položeny základy moderního řízení, které však byly po zrodu AČR opuštěny. Je absurdní, že řada aktérů tohoto stavu je dále v rezortu. Tedy dle našeho názoru koncepce výstavby rezortu obrany nevede k překonání současného stavu, dokonce pokud jde o systém řízení, ani se jím vážněji nezabývá.

Zjištění jsou objektivizována i nezávislým auditem: podle stanoviska orgánů NATO, zpracovaného v rámci revize obrany v závěru roku 1998, budou dlouhodobě přetrvávat nedostatky v požadovaných schopnostech sil. Jako hlavní problémy jsou označeny opožděná modernizační opatření (až po roce 2003 – v důsledku splátkového kalendáře na L-159), nízká kvalita systémů velení, řízení a průzkumu, komunikačních a informačních systémů, nedostatečné technické vybavení letounů, zastaralost dělostřelecké, tankové, protitankové a protiletadlové techniky, zatarasovacích a odminovacích prostředků, nedostatečná vybavenost pro vedení bojové činnosti v noci, kritický stav logistického zabezpečení, zejména náhradních dílů a munice. Toto se dále jen konstatuje bez konkrétního řešení.

Co se za této situace navrhuje?

Zpracovatelé vycházejí z toho, že *AČR musí být připravena k nasazení v různých operačních a geografických podmínkách, které zahrnují široké spektrum možností, od konvenční bojové činnosti až po mírové operace a humanitární akce, od nasazení malých skupin vojáků po nasazení svazků v rámci aliančních operací.*

Je tu náznak toho, co signalizoval již předseda výboru pro obranu a bezpečnost Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR Petr Nečas, že budeme budovat naši armádu jako expediční sbor, i když se slovně uznává prioritou obrany vlastního území. Také možnost nasazení svazků je přehnaná, když se teprve cvičí do stupně rota a připravuje výcvik do stupně prapor, oddíl, letka, etc.

Cíle výstavby a úkoly rezortu včetně priorit jsou stanoveny převážně dobře, ale nejsou zajištěny finančními prostředky v reálném čase, takže se nejspíš stanou jako dosud jen fikcí.

Za nejvýznamnější problémy je nutno považovat:

1. Jsou sice správně vymezeny funkce Ministerstva obrany ČR, ale není zřejmé, jakou organizační strukturu bude k realizaci těchto funkcí budovat.
2. Územní obrana je velmi nebezpečně redukována na ochranu významných objektů, ne na plošnou obranu území.
3. Na velitelství pozemních sil se má vytvářet zcela nefunkční velící mezičlánek – mechanizovaná divize, jíž mají být podřízeny mechanizované brigády.
4. Na 72 podzvukových letadel L-159 se vydají enormní prostředky, takže budou chybět při nákupu daleko potřebnějších nadzvukových letadel.
5. Ministerstvo obrany dále rezignuje na ideovou výchovu vojáků.

Ve výčtu těchto problémů by bylo možno pokračovat. Je proto správné, že přestavba rezortu byla pozastavena. Vyžaduje opravdu vyšší míru participace na její tvorbě a následné realizaci i zároveň kritickou oponenturu. Bez toho hrozí opakování starých chyb se stále většími politickými, ideovými a materiálními škodami.

Poznámky:

1. Ročenka 1997, Ministerstvo obrany České republiky, schéma č. 1 a 2.
2. Správní úsek a úsek přímého řízení vojsk ministerstva obrany vybraných států. Signální informační zpráva. Vypracovali: Kvetoslava Žikmundová, Břetislav Brabec. Ústav vědeckých informací, Praha 1992.
3. Koncepce výstavby rezortu obrany. Ministerstvo obrany České republiky, Praha 1999.