

OBRANNÉ PLÁNOVÁNÍ PŘI ŘÍZENÍ OBRANY STÁTU



**Univerzita
obraný
v Brně**

**Fabian Baxa
Jan Hodický
Josef Melichar
Dalibor Procházka**

Brno 2020

UNIVERZITA OBRANY

CENTRUM BEZPEČNOSTNÍCH A VOJENSKOSTRATEGICKÝCH STUDIÍ

OBRANNÉ PLÁNOVÁNÍ PŘI ŘÍZENÍ OBRANY STÁTU

Autorský kolektiv

Fabian BAXA

Jan HODICKÝ

Josef MELICHAR

Dalibor PROCHÁZKA

Brno 2019

OBRANNÉ PLÁNOVÁNÍ PŘI ŘÍZENÍ OBRANY STÁTU

Podíl na tvorbě této odborné knihy autorským kolektivem:

70% Ing. Fabian BAXA, Ph.D. (kap. 1 až 3)

10% doc. Ing. Jan HODICKÝ, Ph.D. (kap. 3)

10% Ing. Josef MELICHAR, Ph.D. (kap. 2)

10% RNDr. Dalibor PROCHÁZKA, CSc. (kap. 3)

Recenzenti:

doc. Ing. Milan KUBEŠA, CSc.

Ing. Ing. Oldřich HOŘÁNEK

Tato odborná kniha byla zpracována jako jeden z výstupů dlouhodobého záměru rozvoje Centra bezpečnostních a vojensko-strategických studií Univerzity obrany s názvem Strategické alternativy výstavby a rozvoje ozbrojených sil České republiky – STRATAL.

Odborná kniha OBRANNÉ PLÁNOVÁNÍ PŘI ŘÍZENÍ OBRANY STÁTU prošla standardním recenzním řízením a byla ediční radou CBVSS doporučena k vydání.

Obsah

Obsah.....	3
Anotace	4
Annotation.....	4
Úvod	6
1. Teoretická východiska obranného plánování.....	8
2. Současný stav obranného plánování.....	18
2.1 Obranné plánování v dostupných dokumentech	18
2.2 Aktéři obranného plánování.....	33
3. Možný přístup k návrhu obranného plánování České republiky.....	39
3.1. Návrh možné kodifikace procesu obranného plánování.....	40
3.2. Návrh úpravy související legislativy a vládou schvalovaných koncepcí a strategií.....	50
3.3. Návrh úpravy stávajících strategických a koncepčních dokumentů.....	51
3.4. Návrh úpravy vnitřních předpisů rezortu MO souvisejících s předmětem obranného plánování	53
3.5. Návrh zabezpečení procesu obranného plánování	55
3.6 Širší rizika obranného plánování při zajištění obrany ČR	58
Závěr	60
Shrnutí	62
Summary	63
Seznam obrázků	64
Seznam tabulek	64
Zkratky.....	65
Literatura	67
Příloha č. 1: Výsledky obsahové analýzy vybraných dokumentů ČR.....	72
Příloha č. 2: Výsledky obsahové analýzy vybraných dokumentů vybraných zemí	73
Příloha č. 3: Základní hodnocení zainteresovaných stran v procesu obranného plánování.	74
Příloha č. 4: Podrobnější informace o attributech jednotlivých modelů navrhovaného procesu obranného plánování	77
O autorech.....	81

Anotace

Ačkoliv existuje mnoho zdrojů popisujících proces obranného plánování NATO, jenom malá část z nich se věnuje obrannému plánování na národní úrovni země menší velikosti bez globálních ambicí. Její národní obranné plánování by kromě naplňování závazků vyplývajících z obranného plánování mezinárodních organizací, jejichž je členem, mělo zahrnovat také reakce na hrozby vůči svým zájmům, kterým tato země musí z jakéhokoliv důvodu čelit samostatně. Publikace formuluje teoretická východiska pro obranné plánování země, zasazuje jej do strategického managementu země v odpovědnosti vlády a jejího ministerstva obrany. Na základě vztahu mezi funkcemi státu nabízí tři základní modely procesu obranného plánování v jeho širším pojetí s jejich vybranými atributy. Navrhovaný proces obranného plánování využívá metodu scénářů. Za výstup procesu obranného plánování považuje seznam požadavků na schopnosti, který je verifikován modelováním nebo simulací. V rámci zavedení navrhovaného procesu obranného plánování na národní úrovni nabízí také úpravy v související legislativě i strategických a koncepčních dokumentech ČR.

Klíčová slova: funkce státu, národní obranné plánování, plánování schopností, procesní model, scénáře

Annotation

While there is many articles and publications describing NATO defence planning process but only a few of them is devoted to defence planning at national level of smaller-sized country without global ambitions. Its national defence planning, except meeting obligations coming from defence planning of international organisations, should include also reactions on threats to its interests that this country must face alone from any reasons. This publication formulates theoretical basis for defence planning of the country, settle it into strategic management of the country in a government responsibility and its ministry of defence. Based on relationship among statehood functions this paper offers three basic models of national defence planning process in its broader meaning with their selected attributes. Proposed defence planning process explores a scenario method. It considers a list of capability requirements as an output of this process that is verified by modelling or simulation. In a framework of proposed defence planning process at national level this paper also offers an update of connected legislation and strategic documents of the Czech Republic.

Key words: Statehood Functions, National Defence Planning, Capability Planning, Process Model, Scenarios

Úvod

Obrana země je veřejným statkem ve vlastnictví státu, který historicky soustřeďuje a institucionalizuje jednu ze základních potřeb každého člověka, potřebu bránit sama sebe, své blízké, svůj majetek, své přesvědčení i svůj způsob života. Svým způsobem jde o placení pojistky pokrývající možné případy krize ohrožující samotnou existenci státu nebo jeho životních zájmů. V případě, kdy k těmto krizím dojde, stát očekává, že plnění bude poskytnuto. Samozřejmě pokud krize delší dobu nenastává, je snahou tuto pojistku učinit zdrojově méně náročnou, případně ji zrušit úplně. Vždyť zdroje alokované pro případ krize, která nenastává, je možné využít mnohem racionálněji. Alespoň z krátkodobého hlediska se uvedený pohled nabízí jako racionální.

Na druhé straně, příliš vysoký důraz na placení této pojistky v podobě budování schopností bránit svou zemi a její zájmy ubírá nezbytné zdroje na další oblasti. Ovšem stát je pro zachování svého fungování do určité míry zohledňovat musí. Navíc alokace neobvykle velkých zdrojů k zajištění schopnosti k obraně státu a jeho zájmů může vést k eskalaci ve zbrojení u dalších zemí, protože tyto mohou existenci těchto schopností vnímat jako hrozbu svým zájmům.

Zájmem každého státu tedy je být připraven pro případ nutnosti bránit své zájmy tak, aby tato příprava i samotná obrana byla co nejúčinnější a aby byla zdrojově co nejméně náročná. Jako každá vnitřně složitá a zdrojově náročná činnost, pokud má být prováděna efektivně, musí být důsledně řízena, a tedy předem naplánována.

V zákonech, koncepčních a strategických dokumentech ČR se lze dočíst o existenci obranného plánování. Pro odborníky, natož pro laiky zajímavější se o obranyschopnost země ale není vůbec jednoduché získat jakékoliv podrobnější informace. V dostupných dokumentech se uvádí, že obranné plánování ČR by mělo být synchronizováno, resp. harmonizováno s obranným plánováním NATO a EU. Jak ale posoudit, zda je, nebo není synchronizováno, když formulace obranného plánování není k dispozici?

Tato publikace proto nabízí relativně ucelený a argumentačně podložený návrh procesu obranného plánování s cílem přispět k odborné diskusi v oblasti politické a vojenské dimenze obrany země. Součástí tohoto návrhu je teoretické i praktické rozpracovávání strategických

a koncepčních dokumentů souvisejících s řízením obrany země s důrazem na obranné plánování. Obranu a její plánování vnímá jako jednu z oblastí odpovědnosti strategického managementu státu. Navíc obranu státu uvažuje v rámci vzájemného vztahu všech funkcí státu, ke kterým jednoznačně patří.

Publikace vychází z politologického chápání funkcí státu. Dále vychází z teorie managementu jeho úrovně a funkcí se zaměřením na plánování strategické úrovně a z procesního přístupu k řízení s důrazem na funkci plánování.

Při zpracovávání této publikace byla respektována řada omezení a prvním z nich je, že vychází pouze z oficiálně dostupných neutajovaných informací. Nezabývá se jednotlivými scénáři řešení obranyschopnosti země, ale pouze jejich možným souběhem, a to především souběhu scénářů řešících obranu země proti vnějšímu ozbrojenému napadení. V jejich rámci zvláštní pozornost věnuje použití specifických nástrojů k řešení obrany země, jmenovitě ozbrojených sil.

Publikace nemá ambici detailně vyřešit všechny souvislosti zajišťování obranyschopnosti země se zaměřením na obranné plánování, spíše připomíná souvislosti, které by neměly být opomenuty.

1. Teoretická východiska obranného plánování

V této kapitole lze najít základní teoretická východiska obranného plánování, jeho širší souvislosti a možné přístupy k jeho vnímání.

Již od prehistorie platí, že každý jedinec má své potřeby, z nichž většina je společná pro celá lidská společenství. Proto si tato společenství vytvářela specializované organizace, které měla tyto potřeby účinně uspokojovat. Nejdůležitější z těchto organizací byl a stále je stát, od kterého konkrétní lidské společenství očekává naplňování těch funkcí, které mu svěřilo. Jednou ze základních funkcí, kterou stát měl a stále má plnit, je zajišťování bezpečnosti proti vnějším či vnitřním negativním vlivům zahrnujícím také obranu státu proti vnějšímu napadení. Tato funkce se odvíjí od prosté fyzické potřeby obrany jednotlivce, rodiny či sociálních skupin a vyúsťuje v obranu jak fyzické existence, života nebo zdraví, tak zájmů a majetku lidského společenství vytvářejícího si svůj stát.

V suverénní zemi obyvatelstvo státu stanoveným způsobem rozhoduje také o vnitřní politice státu, zahrnující kromě jiného charakter společenských a ekonomických vztahů i rozdělení moci v rámci státu. Legislativou země jsou definovány jednotlivé funkce státu a jejich vzájemné souvislosti, rozhodnutími výkonné moci jsou poté určovány způsoby zabezpečení jejich řádné funkce nezbytnými zdroji.

Obrana státu je jednou z těchto funkcí státu, která prosazuje zájmy státu v případě jejich ohrožení vnějším napadením, především s využitím ozbrojené síly. Stanovení předmětu obrany státu zahrnujícího i prosazování jeho zájmů včetně zajištění nezbytných zdrojů je záležitostí jeho vnitřní politiky. Vnitřní politika státu určuje strategii zajišťování obrany státu ve smyslu míry využívání kolektivní obrany, případně rozhoduje o strategii zajišťovat si svou obranyschopnost samostatně. V rámci své zahraniční politiky ve prospěch zajišťování své obranyschopnosti smlouvy stát na základě svého vnitřního rozhodnutí uzavírá příslušné smlouvy s mezinárodními organizacemi i s jednotlivými zeměmi.

Svou legislativou stát stanovuje povinnosti k zajištění své obranyschopnosti všem fyzickým osobám majícím občanství státu a právnickým osobám majícím své sídlo na území státu, případně majícím na území státu svůj majetek. Tyto povinnosti mohou být zaměřeny na poskytnutí lidských zdrojů ke službě v ozbrojených silách, k pracovní výpomoci, jakož

i movitého i nemovitého majetku, případně finančních zdrojů, které jsou nezbytné k zajištění obranyschopnosti země. Navíc platí, že v případě ohrožení státu vnějším ozbrojeným protivníkem nebo za válečného stavu mohou být všechny dostupné lidské, materiální i finanční zdroje, které jsou fyzicky přítomné na území státu, vyžadovány a využívány také k zajištění obrany státu ve prospěch zachování jeho základního fungování, či dokonce jeho prosté existence.

V případě fyzických osob – občanů státu nacházejících se mimo území státu – mohou být i tyto lidské zdroje vyžadovány, jejich dostupnost je ale podmíněna ochotou konkrétních jednotlivců. V případě finančních zdrojů ve vlastnictví právnických a fyzických subjektů státu deponovaných ve finančních ústavech v zahraničí je jejich dostupnost také podmíněna ochotou konkrétních finančních institucí a autorit států, na jejichž území se fyzicky nacházejí.

Obranyschopnost státu v klasickém post vestfálském pojetí zahrnuje především ochranu integrity státního území a teritoriálních vod, nedotknutelnost státních hranic a zajištění suverenity a nezávislosti státu. V minulém století byl k atributům suverenity státu zasluhujícím jeho ochranu doplněn Pařížskou úmluvou o civilním letectví ještě vzdušný prostor [1], [2]. Po 2. světové válce se k těmto atributům nezávislosti státu začaly uvažovat také hodnoty, které stát prosazuje v mezinárodním prostředí. V této souvislosti je například v Chartě OSN [3] zmiňováno udržování zákonnosti na mezinárodní scéně, respektování sdílených hodnot lidstva reprezentovaných hlavně lidskými právy. Sdílené hodnoty, na kterých je založena kolektivní obrana v rámci NATO, jsou zmíněny v příslušné zakládací Washingtonské smlouvě [4]. Obdobným způsobem je možné chápat odvolání se na hodnoty, které jsou sdílené v rámci Evropské unie (EU) a jsou zakotvené ve Smlouvě o ústavě pro Evropu, známé jako Lisabonská smlouva [5].

V relativně nedávné době byla k již zmíněným předmětům obrany přidána potřeba zaručit svobodný přístup k využívání prostředí šíření elektromagnetických vln, později vesmíru a v současnosti také svobodný přístup ke kybernetickému prostoru. Svobodný přístup k využívání těchto domén je předmětem celé řady mezinárodních smluv stanovujících pravidla a práva využívání, přičemž kybernetický prostor zatím na podobné smlouvy čeká.

Právě kybernetický prostor umožňuje uskutečnit vnější napadení země pomocí zneužitých, dálkově ovládaných počítačů, přičemž geografickou polohu útočících dálkově ovládaných

zařízení nelze jednoduše považovat za geografickou polohu útočníka k organizování odvetné ofenzivní akce.

S rozšiřováním globalizace ve všech jejích aspektech si jednotlivé státy světa uvědomují své omezené možnosti samostatně řešit globální problémy jako například globální oteplování. Státy si také více či méně uvědomují nutnost globální spolupráce při zajišťování možností využívání nových domén, bez jejichž využívání se moderní stát nemůže dále všestranně vyvíjet. Proto se tyto domény dostávají také na seznam atributů státu, které je nezbytné bránit.

Se zmíněnou obranou zájmů ČR je proto spojen požadavek na schopnosti angažovat se při obraně svých zájmů také i mimo území ČR, a to všude tam, kde vznikají krizové jevy přímo, nebo zatím nepřímě ohrožující zájmy ČR, případně adekvátní zájmy dalších členských zemí NATO či EU.

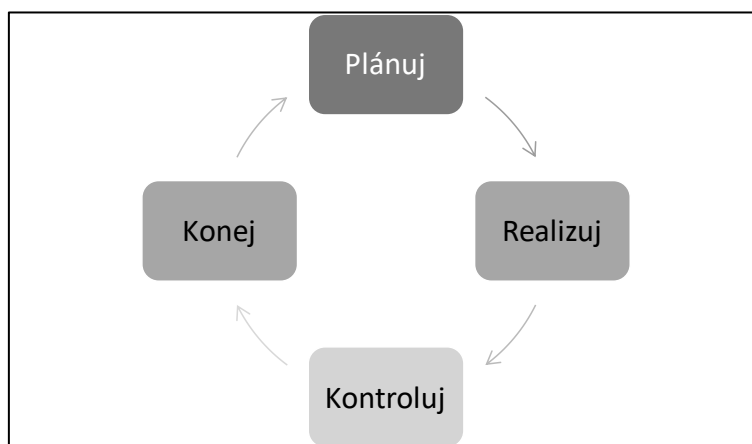
Oblastí zájmu je tedy obrana státu proti vnějšímu napadení zahrnující tradiční post vestfálské atributy státu společně s atributy zmíněnými v Chartě OSN a dalšími smlouvami zabývajícími se možnostmi volného využívání všech domén lidské činnosti.

Soudobý stát má ve své působnosti celou řadu funkcí, které jsou často protichůdné, ale pro zajištění svého řádného fungování stát musí tyto funkce vyváženě naplňovat. Stát by měl být soběstačným a dostatečně atraktivním pro své obyvatelstvo, avšak zároveň nebýt nebezpečím pro mezinárodní společenství. Činnost státu při naplňování jeho funkcí musí být tedy řízena do míry zajišťující jeho řádné fungování. Řízení státu by přitom ale nemělo být překážkou jeho řádného rozvoje a nemělo by brzdit zdravou iniciativu jeho subjektů. Funkce státu spojená se zabezpečováním obrany státu proti vnějšímu napadení by neměla být výjimkou.

Skupinou zájmu, jenž je věcnou podmnožinou oblasti zájmu, je řízení obrany státu (v anglofonních zdrojích uváděno jako *Defence Management*) jako jedné z vnějších funkcí státu.

Z teorie managementu je známé, že první ze sekvenčních funkcí managementu je plánování [6], [7], často uváděno jako výchozí bod ostatních funkcí managementu. Místo plánování

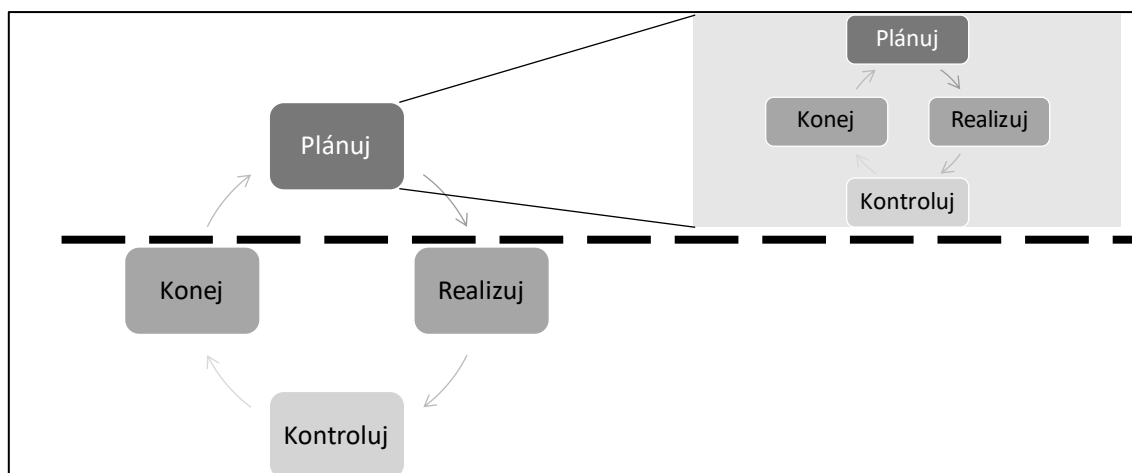
v řízení lze jednoduše ilustrovat Demingovým cyklem řízení PDCA (Plan-Do-Check-Act; plánuj – dělej – kontroluj – konej) zmíněným například Motýčkovou-Grasseovou v publikaci *Procesní řízení* [8] nebo na webové stránce *System on line* [9]. Demingův cyklus řízení je ilustrován na obrázku č. 1-1.



Obrázek č.: 1-1: Demingův cyklus řízení.

Zdroj: Vlastní zpracování.

Specifikem řízení obrany státu je, že realizace činností souvisejících s obranou státu je spojena s jeho přímým vnějším ohrožením, že toto ohrožení může nastat nenadále, bez zřejmých varovných příznaků a že je často spojena s extrémně vysokou zdrojovou náročností. Proto je v životním zájmu státu mít tyto činnosti předem naplánovány a prověřeny tak, aby mohly být realizovány až v situaci, když je to zcela nezbytné. Jeho snahou by mělo být v míru realizovat pouze ta opatření, která jsou zdrojově méně náročná, případně, jejichž realizace vyžaduje delší časové období.



Obrázek č. 1-2: Vztah mezi řízením obrany a obranným plánováním.

Zdroj: Vlastní zpracování.

Z těchto důvodů lze Demingův cyklus, uvedený na obrázku č. 1-1, rozpracovat do podoby znázorněné na obrázku č. 1-2.

Obrázek č. 1-2 zdůrazňuje fakt, že i plánování obrany státu musí být řízeno, proto je zmíněné řízení plánování znázorněno také jako Demingův cyklus, ale o jednu úroveň nižší. V praxi to znamená, že zpracování plánovacích dokumentů týkajících se obrany je předem naplánováno aspoň ve formě harmonogramu nezbytných prací. Takto zamýšlený harmonogram je realizován, realizace je sledována a v případě odchylky stavu prací od harmonogramu jsou přijímána opatření k navedení požadovaného stavu. Červená čára na obrázku č. 1-2 odděluje činnosti, které je v případě obranného plánování potřebné realizovat již v době míru a které je rozumné odložit až na období případného řízení obrany. Z důvodu enormní zdrojové náročnosti, ale také z případného masivního omezování svobody fyzických a právnických osob je vhodnější ostatní fáze ověřovat simulací a modelováním, a spíše využívat zkušeností jiných a inspirovat se lekcemi ze stávajících konfliktů.

V případě obranného plánování platí, že je vysoce racionální odkládat naplánované činnosti na co nejzazší dobu, snížit co nejvíce jejich zdrojovou náročnost a co nejméně omezovat běžný život v zemi. Zdrojová náročnost realizace opatření je tak vysoká, že některé, i ekonomicky vyspělé země musí po vítězném ozbrojeném konfliktu splácet své finanční závazky i několik desítek let po ukončení konfliktu. Příkladem je situace Velké Británie a její splacení poslední válečné půjčky z 2. sv. války až v devadesátých letech minulého století.

Zdroje na realizaci plánovaných opatření musí být k dispozici v požadovaném čase, který v řadě příkladů nelze zásadně urychlit. Příkladem je situace ČSR a její pohraničních opevnění poté, co bylo zjištěno, že vysoce pravděpodobně bude objektem agrese ze strany hitlerovského Německa. Opatření nebyla plně realizována z důvodu jejich technologické a časové náročnosti, i když zdroje již byly k dispozici.

Součástí obranného plánování je řada strategických plánovacích předpokladů, ze kterých toto plánování vychází. Jedním z těchto předpokladů může být spoléhání se na kolektivní obranu, což má pozitivní vliv na nezbytnou velikost vlastních ozbrojených sil, ale zvyšuje požadavky na jejich strategickou nasaditelnost. Jiným předpokladem může být délka varovací doby, což má vliv na rychlost rozvinování ozbrojených sil na válečné počty.

Příkladem z dnešní doby může být zkrácení varovací doby a tím daný nedostatek času na naplánované zajištění lidských a materiálních zdrojů pro rozvinutí armády na válečné počty vlivem událostí na Krymu a na jihovýchodní Ukrajině. Při potřebě zrychlené realizace plánů pořízování VTM (výzbroj, technika a materiál) nemusí být včas k dispozici výrobní linky u domácích výrobců, výrobní kapacity u předpokládaných dodavatelů, případně kvalifikovaný personál na rozšíření výroby nebo také dostatek surovin pro výrobu.

Při rozboru pojmu obranné plánování lze logicky dovodit, že pokud existuje pojem obranné plánování (Defence Planning), tak podle teorie managementu musí existovat i významově nadřazený pojem řízení obrany (Defence Management). Plánování je považováno za první funkci řízení.

Přístup k vnímání obranného plánování nabízí několik možností, především se nabízí funkční přístup spojený se zkoumáním působností jednotlivých aktérů, kteří by měli být zapojeni do obranného plánování. Za druhý možný přístup lze považovat přístup systémový, kdy na pozadí účelově definovaného systému obranného plánování by byly zkoumány vnitřní prvky tohoto systému, jejich vzájemné vazby uvnitř tohoto systému a s prvky okolí systému. Třetí, zatím jako nejnovější, je uváděn procesní přístup zkoumající sled činností, které musí být prováděny, aby zákazník procesu obdržel požadovaný výstup. Tento přístup dnes dokáže nejrychleji reagovat na měnící se požadavky zákazníka [8], což je žádoucí vzhledem k současné dynamice vývoje.

Organizace severoatlantické smlouvy (North Atlantic Treaty Organisation – NATO) zajišťující kolektivní obranu pro Českou republiku, stejně jako Evropská unie (European Union – EU) ke svému obrannému plánování využívají procesní přístup. ČR v několika dokumentech deklaruje potřebu časového provázání svého obranného plánování s plánováním NATO a EU [10, s. 52]. Obranná strategie ČR zase uvádí, že obranné plánování ČR se primárně řídí procesem obranného plánování NATO a má být sladěno s potřebami EU [11 s. 3].

Vzhledem k požadovanému propojení obranného plánování ČR s obranným plánováním NATO a EU je vhodné, aby i ČR také využívala ve svém národním obranném plánování procesní přístup. Tento přístup je již zaveden u státní správy ČR na základě usnesení vlády a je v souladu s Konceptí výstavby profesionální AČR a se základní plánovací normou ministerstva obrany rozkazem MO (RMO) 66/2012 je využíván také v rezortu MO [12, s. 4].

Z tohoto důvodu je i v této publikaci využíván **procesní přístup** k obrannému plánování země.

Obranné plánování je pro potřeby této publikace chápáno jako proces, jehož výstupem jsou požadavky na schopnosti nezbytné k obraně zájmů státu s udáním doby, kdy mají být tyto schopnosti k dispozici. Zájmy státu v tomto smyslu zahrnují atributy post vestfálského pojetí státu, které jsou v souladu s Chartou OSN rozšířeny o další atributy, především o ochranu lidských práv. V současné době jsou zájmy státu (charakterizované rostoucí globalizací) dále rozšířeny o zajišťování volnosti využívat jednotlivé domény lidské činnosti. Součástí těchto požadavků na schopnosti jsou také požadavky vyplývající z plnění mezinárodních závazků ČR vůči mezinárodním organizacím, jejichž je členem. Tyto požadavky jsou zmíněny v zákoně 219/1999 Sb. ve znění pozdějších předpisů. [13, § 9].

Při zvažování procesního přístupu k předmětu zkoumání je také vhodné se zabývat cyklem tohoto procesu. Proces obranného plánování NATO (NDPP – NATO Defence Planning Process) pracuje periodou čtyř nebo dvou let [14], [15] kdežto obdobný proces EU je považován za sekvenční, necyklický [15 s. 46]. Již citovaná obranná strategie uvádí, že obranné plánování ČR má být primárně sladěno s NDPP.

Procesní přístup k obrannému plánování využívá NATO a pro členskou zemi je racionální si svůj proces obranného plánování sladit s NDPP. Zvláště to platí pro zemi, která považuje NATO za primární způsob zajišťování své obrany.

Účelem procesu obranného plánování je identifikovat a sestavit seznam požadavků na schopnosti k zajištění obrany země, což koresponduje s účelem NDPP.

“Through the NDPP, NATO identifies the capabilities that it requires and promotes their development and acquisition by Allies” [14].

V případě konkrétního státu jde o schopnosti k zajištění obrany jeho zájmů. Vzhledem k tomu, že formulování zájmů organizace a cesty jejich dosažení je obecně posláním managementu strategické úrovně, tak obranné plánování státu je propojeno se strategickou úrovní jeho řízení. Řízení strategické úrovně mají obecně v gesci ústřední správní úřady (ÚSÚ) řízené vládou. Z toho vyplývá, že obranné plánování státu má být v odpovědnosti vlády, která k tomu využívá odpovídající ministerstvo, konkrétně ministerstvo obrany [16].

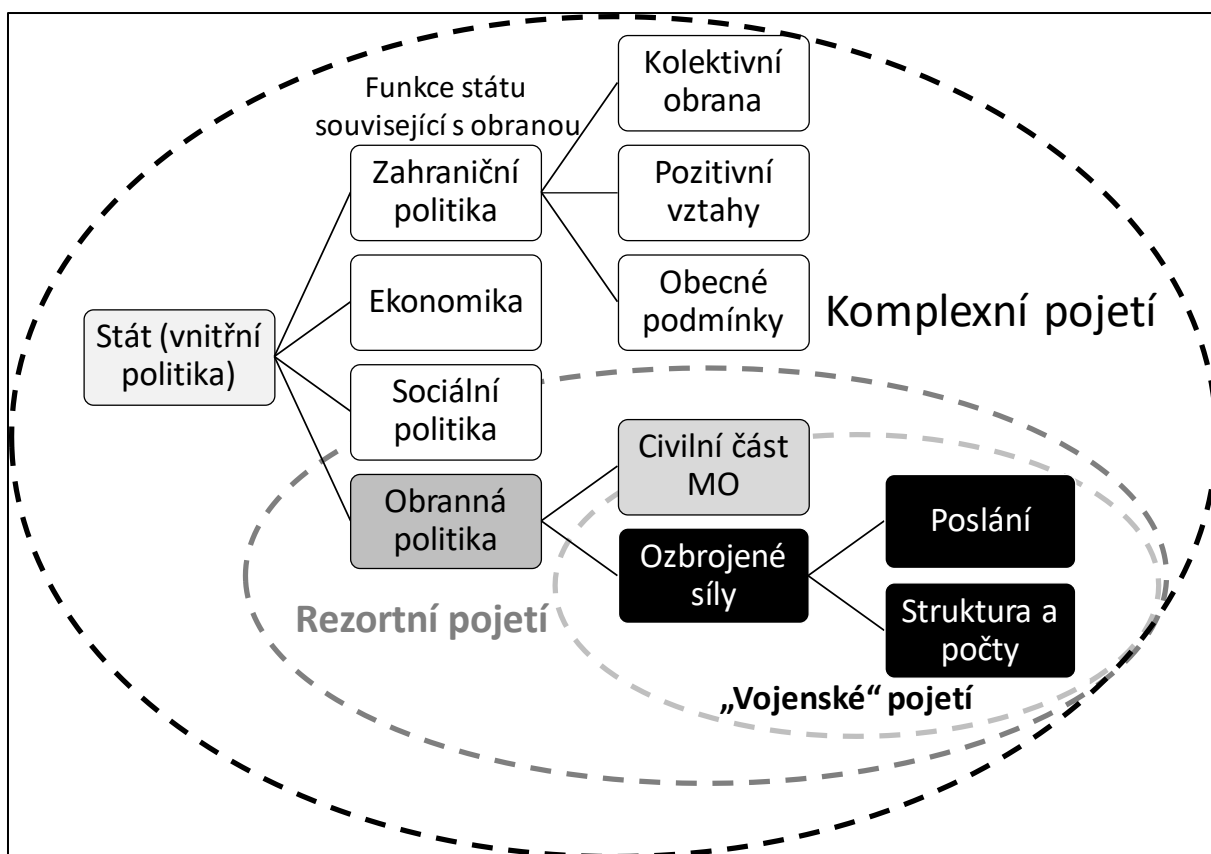
Procesní přístup lze v souladu s teorií řízení ilustrovat prostřednictvím modelů příslušného procesu. Grasseová ve své publikaci *Procesní řízení* [8] zmiňuje „přehledové modely různých typů“, především funkční strom, model přidané hodnoty procesu, kontextový model FAD (Function Allocation Diagramme – diagram alokovaných funkcí) a model eEPC (extended Event-driven Process Chain – rozšířený řetězec procesů založený na událostech). První tři z těchto modelů budou využity pro ilustraci navrhovaného modelu obranného plánování ČR.

Rozdíly pojetí šíře obranného plánování země. Za nejširší pojetí obranného plánování lze považovat stav, kdy do obranného plánování je zahrnuto vícero funkcí státu. Toto široké pojetí nabývá zvláštního významu za případného vedení hybridní války podle terminologie NATO [17], případně nelineárního působení podle Gerasimova [18], kdy se objektem neletálního i letálního působení stává postupně celá země. Od její administrativy, obyvatelstva, přes jeho bezpečnostní sbory, záchranné organizace až po jeho ozbrojené síly. Adekvátně v tomto pojetí obrané plánování zahrnuje plánování širokého spektra nevojenských i vojenských schopností.

Užší pojetí obranného plánování může zahrnovat generování požadavků na pouze vojenské a nevojenské schopnosti v podřízenosti rezortu MO. Toto užší pojetí obranného plánování uvažuje především vedení konvenčního způsobu vedení bojové činnosti a nevěnuje dostatečnou pozornost neletálním činnostem zaměřeným na nevojenské cíle.

Nejužší chápání obranného plánování může zahrnovat pouze generování požadavků na vojenské schopnosti OSČR pro provádění vojenských činností v operacích NATO vedených zpravidla mimo území ČR. Tento přístup ovšem ignoruje doporučení NATO obsahujících také požadavky na nevojenské schopnosti pro stabilizační a rekonstrukční fáze operací vyplývajících z komplexního přístupu k operacím (*Comprehensive Approach*).

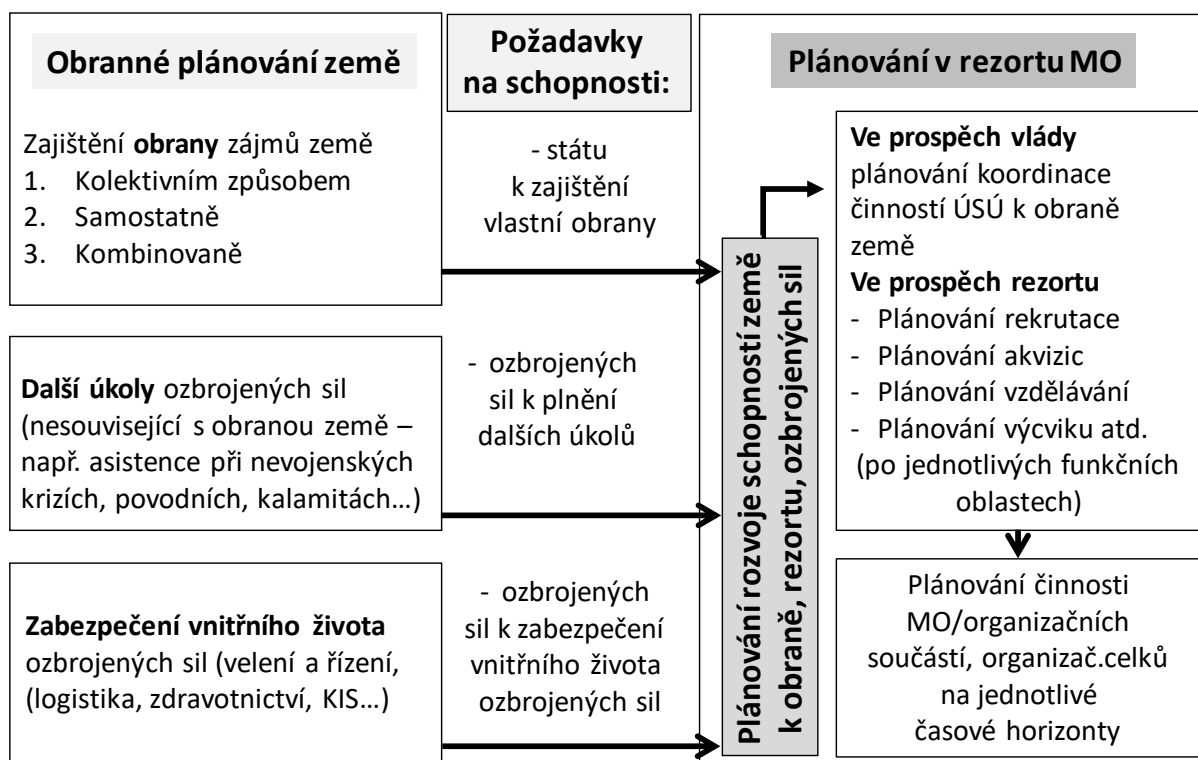
Vztah výše uvedených pojetí šíře předmětu zkoumání je znázorněn na obrázku č. 1-3.



Obrázek č. 1-3: Pojetí obranného plánování v závislosti na zahrnutých funkcích státu.
Zdroj: Vlastní zpracování

Komplexní pojetí obranného plánování zahrnuje schopnosti všech rezortů, organizací státu, všechny fyzické a právnické osoby mající vztah k danému státu. Rezortní pojetí pracuje pouze se schopnostmi, které má ve své gesci rezort MO, a „vojenské“ pojetí se zabývá pouze schopnostmi ozbrojených sil. Zmíněné komplexní pojetí může zahrnovat opatření k zajištění udržitelnosti operací k obraně země, například k zajištění chodu státu za válečného stavu, ochrany infrastruktury státu, stejně jako ochrany obyvatelstva proti úderům protivníka a důsledkům vedení operací či zajištění jeho přežití.

Scénáře v obranném plánování. Obranné plánování NATO pracuje s generickými plánovacími scénáři vyjadřujícími možné krizové situace, na které by mělo NATO reagovat. Každý scénář obsahuje politický cílový stav, vojenský cílový stav a z něj vyplývající hlavní vojenské úkoly [19]. Z tohoto širšího pojetí tedy vyplývá mít kromě vojenských schopností i schopnosti nevojenské sloužící k dosažení politických cílů. Potřeba vojenských i nevojenských schopností [14] je vyjádřena v cílech rozvoje schopností CTs (*Capability Targets*).



Obrázek č. 1-4: Návaznost procesu obranného plánování a procesu plánování schopností.
 Zdroj: BAXA, Fabian. Plánujeme schopnosti nebo na základě schopností? [18] – upraveno.

Zde je jednoznačně odděleno obranné plánování a plánování schopností, kdy plánování schopností je považováno za následující proces za procesem obranného plánování. Důvodem pro toto rozdělení je skutečnost, že stát kromě schopností pro plnění úkolů obrany země a jejích zájmů potřebuje také řadu dalších schopností pro plnění svých dalších národních úkolů, které nemusí mít přímou souvislost s obranou. V případě AČR je identifikováno deset skupin jejích úkolů, z kterých pouze část přímo souvisí s obranou a s mezinárodními závazky ke kolektivní obraně [20]. Obrázek č. 1-4 schematicky ilustruje různé skupiny požadavků na schopnosti a návaznost procesu obranného plánování a procesu plánování schopností.

Z této kapitoly si lze vzít konstatování, že obranné plánování je součástí strategické úrovně řízení v odpovědnosti vlády a jeho ministerstva obrany. Obranné plánování je v souladu s obdobným procesem NATO – NDPP vnímáno jako proces, jehož výstupem je seznam požadavků na schopnosti nezbytné k zajištění obrany země. Je možné rozlišovat tři šířky vnímání obranného plánování, od širokého přístupu na úrovni vlády, přes šířku zahrnující rezort ministerstva obrany až po čistě vojenské vnímání. Formulace obranného plánování opírajícího se o další funkce státu je východiskem, které je pak využito v další části publikace.

2. Současný stav obranného plánování

Účelem této kapitoly je zjistit, jakým způsobem je obranné plánování řešeno v souvisejících strategických dokumentech ČR a dalších vybraných zemích. Druhou částí této kapitoly je zjištění, které orgány a organizace státu, potažmo MO ČR se podílejí nebo by se měly podílet na obranném plánování. Tato zjištění jsou v další části publikace využity jako podklad pro její návrhovou část.

2.1 Obranné plánování v dostupných dokumentech

Prvním krokem obsahové analýzy dostupných dokumentů je volba kritérií, podle kterých bude obsah vybraných dostupných dokumentů posuzován a stanovení stupnice naplňování konkrétního kritéria.

Za základní kritérium obsahové analýzy vybraných dostupných dokumentů je zvolena úroveň propojení existujícího obranného plánování s dalšími funkcemi státu. Dalším kritériem je úroveň propojení předmětu zkoumání s dalšími plánovacími aktivitami na úrovni státu, rezortu MO, ozbrojených sil. Třetím kritériem je úroveň zahrnutí zájmů státu do předmětu obrany, včetně přístupu do nových domén využívaných lidskou společností, především kybernetické domény. Čtvrtým kritériem je úroveň propojení obranného plánování s činnostmi dalších právnických a fyzických osob využitelných k zajištění obrany země. Pátým kritériem je propojení předmětu zkoumání s plánováním zabezpečení nezbytných zdrojů k zajišťování obranyschopnosti země.

Při obsahové analýze vybraných dostupných dokumentů je využívána stupnice uvedena v tabulce č. 2-1

Tabulka č. 2-1: Kritéria obsahového hodnocení vybraných dokumentů.

p.č.	kritérium
1	úroveň propojení obranného plánování s dalšími funkcemi státu (zkráceně funkce státu)
2	úroveň širší pojetí obranného plánování - přes funkce státu (4), přes rezort obrany (3), přes OS (2), obranné plánování bez zmínky o jeho šíři (1), bez zmínky o obranném plánování (0). (zkráceně - rozsah obranného plánování)
3	úroveň zahrnutí zájmů státu do předmětu obrany, včetně přístupu do nových domén využívaných lidskou společností (zkráceně další předměty obrany)
4	úroveň propojení obranného plánování s využíváním fyzických a právnických osob státu ve prospěch zajišťování obranyschopnosti státu (zkráceně fyzické a právnické osoby)
5	úroveň propojení obranného plánování s plánováním nezbytných zdrojů k zajišťování obranyschopnosti země (zkráceně plánování zdrojů)

Zdroj: Vlastní zpracování.

Jednotlivá kritéria mohou nabývat hodnoty podle stupnice uvedené v tabulce 2-2.

Tabulka č. 2-2: Stupnice hodnocení jednotlivých kritérií

hodnota	úroveň souvislosti kritéria a hodnoceného dokumentu
4	plné propojení
3	podstatné, ale ne úplné propojení
2	minoritní propojení
1	pouze zmínka o propojení
0	žádná zmínka o propojení

Zdroj: Vlastní zpracování.

Součástí obsahové analýzy vybraných dostupných dokumentů je také posouzení úrovně managementu státu, která se zabývá obranným plánováním, kdy je rozlišována úroveň vlády, úroveň ministerstva obrany a úroveň ozbrojených sil.

Obranné plánování v České republice

První skupinou dostupných dokumentů vybraných k analyzování jejich obsahu jsou zákony, koncepční a strategické dokumenty ČR. Ze zákonů, koncepčních a strategických dokumentů České republiky, případně rezortu MO nebo AČR jsou obsahové analýzy podrobeny následující dokumenty:

Ze zákonů ČR jsou vybrány tři zákony, jmenovitě zákon o zajišťování obrany České republiky 222/1999 Sb. ve znění pozdějších předpisů [27], Zákon o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky 2/1969 Sb. ve znění pozdějších předpisů [14].

Z koncepčních a strategických dokumentů České republiky jsou vybrány *Bezpečnostní strategie ČR* (z roku 2015), *Obranná strategie ČR* (z roku 2017), Bílá kniha o obraně (z roku 2011, která byla v roce 2019 prohlášena za neplatnou) a *Národní obranná strategie České republiky* (z roku 1997). Mezi další vybrané strategické dokumenty patří *Koncepce výstavby profesionální Armády České republiky a mobilizace ozbrojených sil České republiky přepracovaná na změněný zdrojový rámec* (z roku 2003) [29] a *Transformace rezortu Ministerstva obrany České republiky* (z roku 2007). Oba tyto dokumenty jsou již překonány novějšími verzemi, ale pro potřeby obsahové analýzy je možné využít jejich zmínku o obranném plánování.

Z rezortních koncepčních dokumentů ministerstva obrany je obsahové analýze podrobena *Koncepce výstavby AČR* (z roku 2015).

Další koncepční materiály zpracovávané ministerstvem obrany a schvalované vládou se obranným plánováním nezabývají, a proto nejsou zahrnuty do obsahové analýzy. Jde o *Koncepci mobilizace ozbrojených sil ČR* (z roku 2013), *Koncepci přípravy občanů k obraně státu* (z roku 2013) a *Koncepci aktivní zálohy ozbrojených sil ČR* (z roku 2013).

Do seznamu vnitrorezortních dokumentů ministerstva obrany je zahrnut *Organizační řád rezortu MO*, *Procesní model rezortu MO*, *Rozkaz MO Plánování činnosti a rozvoje rezortu Ministerstva obrany RMO 66/2012* [12]. Zahrnuty jsou rovněž dokumenty rozpracovávající RMO 66/2012, především *Metodika střednědobého a ročního plánování rezortu MO*, *Metodické pokyny pro zpracování Střednědobého plánu činnosti a rozvoje rezortu MO na roky 2017 až 2021* včetně *Směrnice ministra obrany pro plánování činnosti a rozvoje rezortu MO na roky 2018–2022*.

Do této obsahové analýzy nejsou zahrnuty odborné články zabývající se obranným plánováním NATO, EU nebo ČR, přínos těchto materiálů k obrannému plánování je zmíněn na příslušných místech návrhové části této publikace.

Podrobné výsledky obsahové analýzy vybraných dokumentů ČR jsou uvedeny v příloze č. 1.

Souhrnně lze říci, že obranné plánování je uvedeno v řadě výše uvedených dokumentů v různých souvislostech; od konstatování existence obranného plánování v zákoně 222/1999

Sb., přes konstatování potřeby harmonizovat a synchronizovat národní obranné plánování s obdobným plánováním NATO a EU až po snahu implementovat NDPP s obranným plánováním ČR. Lze je nezbytné také uvést, že znění čl. (8) §2 zákona 222/1999 Sb. svým zněním příliš nepřispívá k pochopení obranného plánování v ČR, protože na stejné rovině uvádí plán jako výsledek plánovací činnosti a plánovací činnost, jejichž výsledkem je již zmíněný plán. Konkrétně jde o znění „*Plán obrany státu tvoří obranné plánování, operační plánování...*“

Obdobně BKO požaduje „*koordinovat a integrovat obranné plánování s ostatními plánovacími a dalšími návaznými procesy, včetně rozpočtování*“, ale v dostupných dokumentech ČR není obranné plánování dále rozpracováno. Dokonce i orgán, podle svého jména nejpovolanější – výbor pro obranné plánování, který je „*stálým pracovním orgánem Bezpečnostní rady státu pro koordinaci plánování opatření k zajištění obrany České republiky*“, kromě svého jednacího řádu a statutu žádné další podrobnější informace o předmětu své činnosti odborné veřejnosti neposkytuje. Stejně tak ani nenabízí podrobnější rozpracování definice procesu obranného plánování.

Zmíněná absence definice obranného plánování pro podmínky České republiky vytváří také problémy pro spolupráci s orgány obranného plánování NATO a EU, protože se tím ztěžuje naplňování ustanovení rezortních i vládních dokumentů, které předpokládají určitou návaznost obranného plánování ČR a těchto organizací. Z těchto dokumentů lze tuto situaci prezentovat zněním BKO, kdy „*Obranné plánování propojuje a harmonizuje... Je věčně a časově provázáno s obranným plánováním a procesy rozvoje vojenských i nevojenských schopností NATO a EU...*“. Je jen stěží možné konstatovat, jestli obranné plánování ČR je propojeno s obranným plánováním NATO a EU, když není k dispozici jeho definice.

Navíc ani organizační celek ministerstva obrany, Sekce obranné politiky a strategie MO, který podle svého organizačního řádu má obranné plánování nejen ve svém názvu, ale především ve své gesci [21], žádnou definici obranného plánování ČR odborné veřejnosti nenabízí. Obdobně tuto situaci neřeší ani procesní model MO [22], ani ten se obranným plánováním detailně nezabývá, což nevytváří příznivé podmínky nejen pro pochopení obranného plánování v ČR, ale ani k jeho praktickému provádění. Jedinou ucelenou zmínku o obranném plánování a jeho souvislosti s dalšími funkcemi státu nabízí Národní obranná strategie České

republiky z roku 1997 ve své části VI [23]. Tato strategie ale měla být údajně zrušena se schválením zákona 222/1999 Sb.

Dostupné dokumenty ČR a ani jejího rezortu MO rovněž neposkytují dokumenty zabývající se významově vyšší úrovní procesu – procesu řízení obrany státu, jehož by obranné plánování mělo být součástí. K dispozici je pouze zmínka o obranném plánování jako součásti plánu obrany státu.

Lze se tedy jen domnívat, že nedostupnost dokumentů zabývajících se obranným plánováním na úrovni ČR je jenom důsledkem vyššího stupně utajení informací obsažených v těchto dokumentech. Ale i v tomto případě by zveřejnění teoretických východisek, principů národního přístupu k obrannému plánování značně pomohlo v informování veřejnosti a ke zvýšení důvěry v tak důležité oblasti, jakou obrana země bezesporu je.

V souvislosti s širší vnímání obranného plánování lze konstatovat, že vybrané dokumenty ČR neposkytují pro odbornou veřejnost jednoznačnou orientaci, což koresponduje s již zmíněným konstatováním, že v podmínkách ČR není obranné plánování definováno.

Kolektivní způsob zajištění obranyschopnosti země, jenž je zmiňován ve strategických dokumentech ČR, znamená mít smlouvu s mezinárodní organizací nebo organizacemi poskytujícími tento způsob zajištění obrany státu. Uzavírání mezinárodních smluv je záležitostí MZV [14, § 6, čl. (3)], [22], [10], stejně jako udržování příznivých vztahů se sousedními zeměmi [24], [25]. Přesněji řečeno je uzavírání mezinárodních smluv sice technicky záležitostí MZV [14, § 6], ale v případě smluv týkajících se obrany země je to obsahově záležitostí MO [14, § 16]. Samozřejmě mezinárodní smlouvy ČR musí být potvrzovány parlamentem [26, čl. 43, (3)]. Obdobně plnění mezinárodních závazků k obraně patří do působnosti MO, MZV i parlamentu. Proto se při zajišťování obrany nelze odkazovat pouze na MO, a to i v procesu obranného plánování země. Proto užší pojetí obranného plánování zaměřené pouze na rezortu MO není v souladu s legislativou ČR.

Při obsahové analýze vybraných dokumentů ČR byla zjištěna také obsahová nejasnost mezi zákonem 222/1999 Sb., bezpečnostní strategií ČR i obrannou strategií ČR. Zákon 222/1999 Sb., mluví o obsahu plánu obrany státu a neuvádí v něm obranu a ochranu zájmů ČR, která je ale zmíněná v *Bezpečnostní strategii ČR 2015* [24, s. 6]. Ačkoliv znění:

„obrana a ochrana bezpečnosti a území státu nekončí na hranicích ČR. Bezpečnostní zájmy ČR je často nezbytné chránit i daleko za hranicemi spojeneckých státu.“ ...ČR může... „použít sílu k ochraně svých životních a v případě nutnosti i strategických zájmů“ [24, s. 6],

je zcela logické a pochopitelné, zákon 219/1999 Sb. a ani zákon 222/1999 Sb. tuto možnost v úkolech OSČR a ani samotné AČR neuvádí. Je zde ale možné vysvětlení, že obranné plánování, jako součást plánování obrany ČR, v sobě může obranu zájmů ČR obsahovat. Tu možnost nelze ale řádně ověřit, protože jak již bylo zmíněno, v dostupné legislativě ČR není její obranné plánování kodifikováno.

Zákon 222/1999 Sb. zmiňuje existenci obranného plánování v rámci seznamu dalších přístupů k plánování souvisejícími s obranou státu. Zmíněným přístupům k plánování obrany státu je v zákonech, souvisejících koncepčních a strategických dokumentech České republiky věnována rozdílná míra pozornosti, a právě obranné plánování je jediným plánováním, které zatím není podrobněji rozpracováno.

Zmíněný zákon 222/1999 Sb. ve znění svého článku (8) zmiňuje činnosti (obránné plánování, operační plánování...plánování), jež jsou nezbytné ke zpracování plánů a samotné plány jako výstupy z těchto činností. Na stejné úrovni tedy zmiňuje činnosti a jejich výstupy, konkrétně operační, mobilizační, obranné ... plánování versus plán obrany ČR. Použitá stylizace textu takto snižuje srozumitelnost tohoto článku [27, čl. (8)].

Ústavním zákonem 110/1998 Sb. je zřízena Bezpečnostní rada státu (BRS) [28, čl. 9] a na základě usnesení vlády ze dne 10. 6. 1998 č. 391 existuje její pracovní orgán, výbor pro obranné plánování (VOP) [29]. Tento dokument obsahuje informace o působnosti VOP, jeho statut a práva jeho členů, ne však definici předmětu jednání tohoto výboru, tedy obranného plánování. Předsedou/předsedkyní tohoto výboru je ministr/ministryně obrany. Působnost VOP obsahově odpovídá působnosti rezortu MO v oblasti ministerstva obrany jako orgánu pro zabezpečování obrany ČR ve smyslu zákona 2/1969 §16 [14].

V rámci rezortu MO má obranné plánování v působnosti SOPS MO a její odbor strategického řízení [21, čl. 76], a částečně také SPS MO mající působnost v oblasti za *„obránného plánování se zaměřením na plánování výstavby a schopností sil v rámci Armády České republiky“* [21, čl. 126).

V souladu s *Programovým prohlášením vlády v oblasti modernizace ústřední státní správy, č.j. MVS-113/2-2003*, zmíněném v *Koncepci výstavby AČR a mobilizace ozbrojených sil České republiky přepracované na změněný zdrojový rámec* [30, s. 12] je v rezortu MO zaveden procesní model řízení. Jeho využívání v plánování činnosti a rozvoje je zmíněn také v základní vnitrorezortní normě pro plánování, v rozkaze MO č. 66 z roku 2012 [12]. Procesní model rezortu MO je k dispozici na portálu Štábního informačního systému (ŠIS).

Ačkoliv procesní přístup k řízení je v rezortu MO zaveden a proces obranného plánování je v seznamu procesů rezortu MO uveden, není dostupná ani definice samotného procesu obranného plánování, a ani jeho jednotlivých atributů. Dostupná je pouze zmínka o činnostech spojených s dotazníky obranného plánování NATO a EU. Vzhledem k tomu, že ČR do určité míry plní své závazky vůči NATO a jeho obrannému plánování, lze konstatovat, že činnosti související s plněním těchto závazků jsou v podmínkách ČR a jeho rezortu MO realizovány.

Ve stávající podobě procesního modelu obranného plánování jsou zmíněny pouze činnosti spojené s vyplňováním dotazníků obranného plánování NATO či EU. Pokud ale není k dispozici kodifikace tohoto procesu, nelze jednoznačně vyhodnotit, jestli je v podmínkách ČR, vlády a jeho rezortu MO proces obranného plánování implementován a jestli je propojen s obranným plánováním Aliance, potažmo EU. Je tedy možné opět pouze konstatovat, že kvůli chybějící kodifikaci obranného plánování v ČR není možné posoudit, jestli je proces obranného plánování propojen s obranným plánováním NATO, potažmo EU.

Obranné plánování mezinárodních organizací, kterých je ČR členem

Druhou skupinou posuzovaných dokumentů jsou vybrané dokumenty mezinárodních organizací realizujících obranné plánování ve prospěch naplňování svého určení, tedy NATO a EU. Zde není uvažována OSN (Organizace spojených národů), ačkoliv ČR je také členskou zemí i této organizace. Důvodem je zjištění, že v dokumentech ČR není ani zmínka o tom, že by si ČR kladla ambici propojit své obranné plánování s obranným plánováním této organizace. Pro potřeby OSN ČR v souladu se svými závazky vyčleňuje část svých schopností v rámci systému UNPCRS (United Nations Peacekeeping Capabilities Readiness System) [31] s čímž je nutné počítat při plánování schopností navazujícím na obranné plánování [32].

Před zahájením obsahové analýzy dokumentů NATO a EU je nezbytné si uvědomit rozdíl mezi těmito organizacemi stejně jako rozdíl mezi těmito organizacemi a státem obecně.

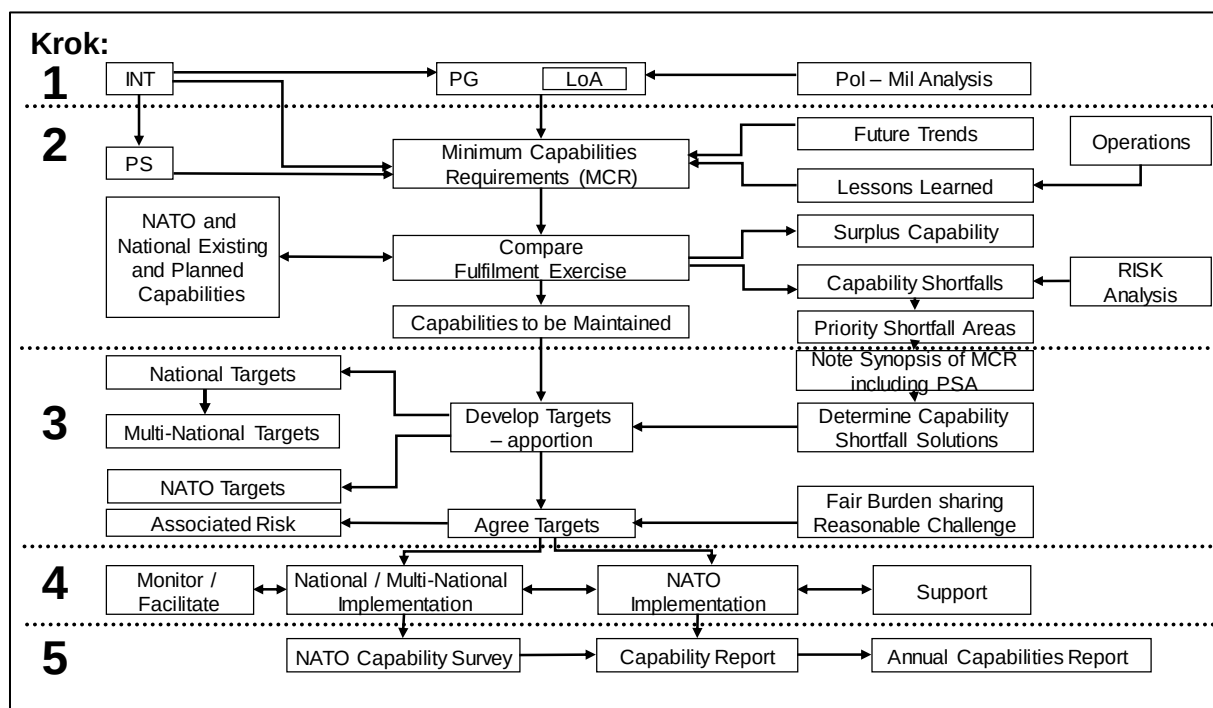
NATO, podle svého poslání vyjádřeného ve Washingtonské smlouvě [33], je dobrovolným sdružením států, které se rozhodli vytvořit organizaci poskytující kolektivní obranu svým členským zemím. Tato organizace není státem, není tedy ani subjektem mezinárodního práva, a tedy nemusí realizovat všechny funkce státu. Její poslání je zaměřeno pouze na zajištění obrany svých členských zemí. Při naplňování tohoto poslání v souladu se svou strategickou koncepcí (NATO Strategic Concept - NSC) [34] okrajově věnuje také zahraniční politice (jež je jinak běžnou vnější funkcí státu), zaměřené na vytváření a udržování partnerských vztahů s dalšími státy. Zahraniční politika v podání NATO přispívá k tlumení rodících se krizí i k řešení již existujících krizí. Několika dalším funkcím státu se NATO věnuje jenom okrajově, a to jenom v míře nezbytné pro plnění svého poslání, tedy kolektivní obraně svých členských zemí. Soustředění úsilí Aliance na řešení obrany s využíváním zahraniční politiky je dáno také tím, že Severoatlantická rada (North Atlantic Council – NAC) jedná ve dvou formátech, kromě úrovně hlav států a premiérů i ve formátu ministrů obrany a ministrů zahraničních věcí [34].

Z výše uvedených důvodů vyplývá, že nelze jednoduše kopírovat procesy a procedury využívané v NATO a přímo je přenášet do podmínek jakékoliv země. V dostupných odborných článcích je často uváděn proces obranného plánování NATO (NATO Defence Planning Process – NDPP) a možnosti jeho případné implementace do podmínek ČR. Problém je v tom, že každý řádně fungující stát musí kromě zajišťování své obrany své úsilí a zdroje alokovat na dostatečné naplnění všech dalších svých funkcí, což Aliance dělat nemusí. Z tohoto důvodu řádně fungující stát musí disponovat celým spektrem schopností k dostatečnému naplňování všech svých funkcí a ne „jenom“ pro zajištění své obrany. K zajištění dostatečného naplňování všech svých funkcí stát využívá všech svých organizací i všech právnických a fyzických osob majících jakýkoliv vztah ke státu, především své sídlo nebo trvalý pobyt či majetek na jeho území.

I když nelze jednoduše překopírovat NDPP do národních podmínek, lze se jím motivovat při sestavování procesu obranného plánování konkrétní země. Míra využití tohoto procesu pro podmínky konkrétní země předpokládá analýzu procesu jako celku i jeho jednotlivých

kroků a činností stejně jako analýzu národního prostředí, do kterého by se tento proces měl implementovat.

Pokud je NDPP považován za proces, což jeho název jednoznačně předpokládá, tak jeho fáze by měly být propojitelné s fázemi/kroky plánování, jak jsou ilustrovány Demingovým cyklem řízení na obrázku č. 1.2. V tomto případě krok 4 (nazvaný *Step 4 - Facilitate implementation*) je možné považovat za rozpracování požadavků na schopnosti do národních případně mezinárodních plánovacích dokumentů. Krok 5 (nazvaný *Step 5 - Review results*) by měl být považován za sledování, jak jsou požadavky na schopnosti zapracovávány do národních a mezinárodních plánovacích dokumentů. Pokud ovšem je především krok 5 považován za sledování praktického dosahování požadovaných schopností, tak by NDPP měl být považován za typický řídicí cyklus, například podle Deminga (PDCA), případně za jiný, obecný cyklus řízení, ale ne za cyklus plánování.



Obrázek č.: 2-1: Blokové schéma NDPP.

Zdroj: Alan Campbell; Analytic Implications of the NATO Defence Planning Process SAS-081 Specialist Team Summary Report

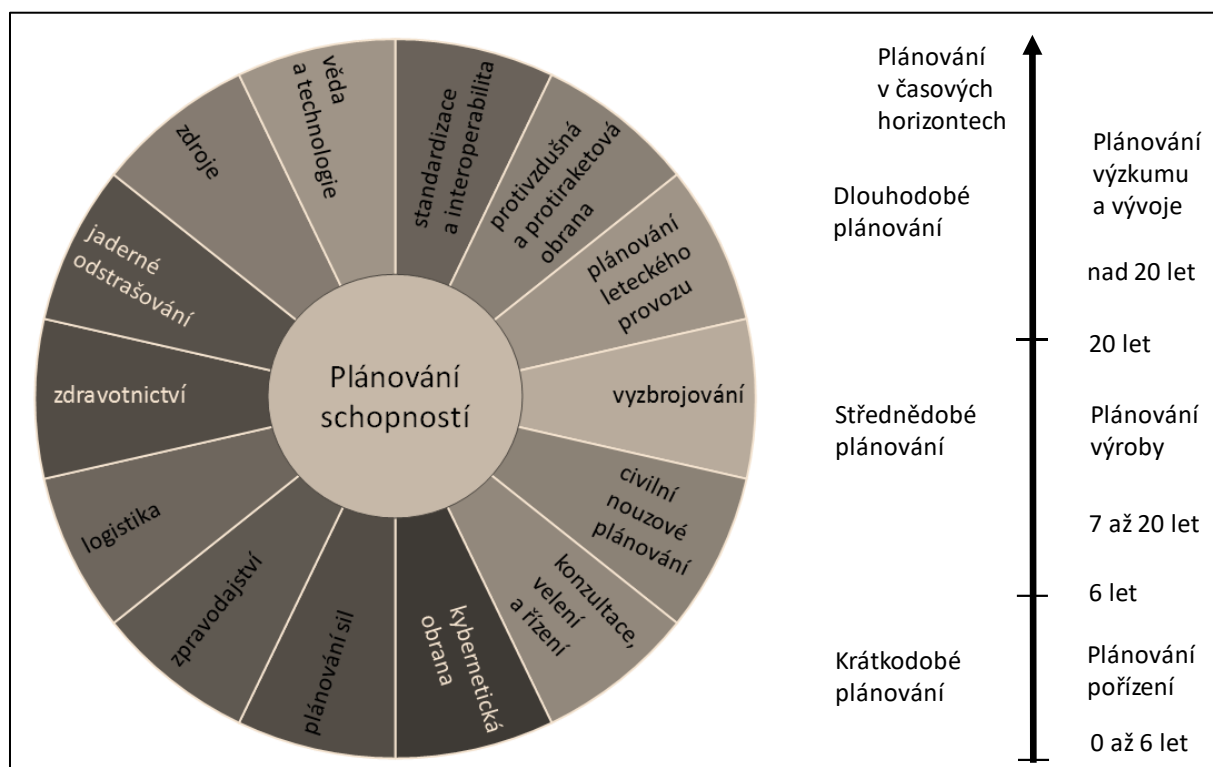
Politická směrnice je svým obsahem vstupem pro NDPP, jak vstupem informačním poskytujícím nezbytná vstupní data a stejně tak i vstupem spouštěcím, na jehož základě je zahájen nový cyklus NDPP, jak se ve svých článcích zmiňují Petráš [35] nebo Stejskal [36].

Procesnímu pojetí odporuje výklad, že prvním krokem zkoumaného procesu je tvorba vstupu pro samotný zkoumaný proces. V souladu s teorií procesního řízení vstup pro zkoumaný proces by měl být výstupem jiného procesu, jenž předchází zkoumanému procesu. Z tohoto důvodu nelze originální název v anglickém jazyce *Establish Political Guidance* překládat jako „zpracování politické směrnice“, ale jako „potvrzení“ nebo „uznání“, případně „přijetí“ politické směrnice. Tyto výrazy, a především aktivity s nimi spojené, jsou plně v souladu s teorií procesního řízení a předpokládají, že politická směrnice jako vstup NDPP je výstupem jiného procesu, např. procesu tvorby politické směrnice.

Obranné plánování Aliance je cyklické [14], [35] a vychází z aktualizovaných požadavků na schopnosti pokrývajících generické scénáře [14], jejichž seznam a obsah je aktualizován na základě trendů vývoje situace a predikci budoucích možných krizí. Tento soubor požadavků je konfrontován s ambicemi Aliance udávajícími maximální souběh počtu operací a jejich velikosti [37]. Na základě znalostí stávajících schopností jednotlivých členských zemí NATO a plánů jejich vývoje, ambicí těchto zemí, a dalších ekonomických a demografických údajů, je celkový požadavek na schopnosti Aliance rozdělen na balíčky schopností pro jednotlivé členské země. Tyto balíčky jsou po projednání s konkrétními členskými zeměmi a s ostatními členskými zeměmi vydány pro jednotlivé členské země ve formě cílů rozvoje schopností (Capability Targets - CTs) k jejich zapracování do plánovacích dokumentů jednotlivých zemí. Součástí NDPP je také sledování a pomoc jednotlivým členským zemím při zapracovávání požadavků na schopnosti ve prospěch kolektivní obrany NATO do plánovacích dokumentů těchto zemí. V souladu s teorií procesního řízení není součástí procesu plánování realizace plánů dosahování schopností. Realizace naplánovaných činností je součástí procesu řízení.

Výstupem obranného plánování NATO je tedy plánovací dokument obsahující soubor požadavků na schopnosti Aliance k zajištění společné obrany zahrnující požadavky na vojenské i nevojenské schopnosti zahrnující kromě jiných parametrů také požadovanou dobu dosažení připravenosti k možnému použití. Jde o požadavky na schopnosti jak ozbrojených sil členských zemí, tak i na schopnosti dalších organizací členských států. Je na rozhodnutí konkrétní země, jakým způsobem si tyto schopnosti zajistí, u které organizace státu je bude rozvíjet, případně od které komerční organizace bude tyto požadované schopnosti získávat. Stejně je na dané zemi, s jakými dalšími zeměmi bude při poskytování konkrétní schopnosti spolupracovat.

Plánovací domény NDPP mají relativně stabilní počet, i když i tento se může změnit v souladu s novými doménami lidské činnosti. Nejnovější změna byla učiněna na summitu NATO ve Walesu [38], kdy existující seznam plánovacích domén byl rozšířen o kybernetickou doménu. Rozšíření seznamu plánovacích domén signalizuje, že požadavky na schopnosti ve prospěch činnosti Aliance budou rozšířeny o schopnosti vyžadované i v této nové doméně lidské činnosti.



Obrázek č. 2-2: Plánovací domény a plánovací horizonty NDPP.

Zdroj: Vlastní zpracování.

Specifikou tohoto přístupu je, že ve skupině těchto plánovacích domén jsou nositelé schopností, především vojenské síly, případně i nevojenská nositelé. Jsou zde také zahrnuty domény, kde se tyto schopnosti využívají – kybernetická doména, protivzdušná obrana, ale také podpora a zabezpečení nositelů schopností, jako logistika, zdravotnictví nebo zpravodajství. Podpora a zabezpečení jsou ale v jisté podobě a do určité míry již zahrnuty v nositelích vojenských schopností, ve vojenských silách.

Evropská unie (European Union – EU) je na rozdíl od NATO subjektem mezinárodního práva, a proto ze značné části řeší také ty funkce státu, které jim byly delegovány členskými státy unie. Podle *Lisabonské smlouvy* (Smlouva o Evropě) [39] Unie řeší kolektivní obranu svých

členských zemí pouze okrajově, přičemž u členských zemí, které jsou členy také jiné organizace řešící kolektivní obranu (rozuměj NATO), mohou tyto země využívat tuto organizaci [4]. Potvrzuje to znění: „*Politika Unie ... uznává závazky některých členských států uskutečňujících svou společnou obranu v rámci NATO*“.

V dnešní době se EU v oblasti obrany více emancipuje, což je důsledkem několika faktorů. Prvním z nich je příklon těžiště zahraniční politiky Spojených států na pacifickou oblast, jenž vyhlásil bývalý prezident Obama. Vyšší důraz členských zemí EU na řešení své obrany je podpořen také tlakem současného prezidenta Trumpa s cílem přimět evropské členské země NATO, kterých většina je také členskými zeměmi EU k rovnoměrnějšímu sdílení nákladů na zajištění kolektivní obrany v rámci NATO. Rovnoměrnější sdílení nákladů na zajišťování společné obrany v rámci NATO taky odráží relativně nová zásada obranného plánování NATO, kdy jedna země může poskytovat maximálně 50 % konkrétní schopnosti [40] potřebné pro účely Aliance. Předtím nebylo neobvyklé, že USA poskytovaly v některých oblastech i 70 % schopností, především ve schopnostech strategické úrovně podpory a zabezpečení [41].

EU ve své snaze o zvýšení svých vojenských schopností rozbíhá několik projektů, především PESCO (Permanent Structured Cooperation – stálá strukturovaná spolupráce), CARD (Coordinated Annual Review on Defence – koordinované roční hodnocení obrany), případně EDF (European Defence Fund – Evropský obranný fond). Tyto projekty mají za cíl zvýšit obranné schopnosti EU, ale nezabývají se zkvalitněním stávajícího obranného plánování EU.

EU se ve svém obranném plánování zaměřuje na soustředění a vyhodnocení dobrovolných příspěvků (přístup odzola nahoru – *Bottom-Up Approach*) jednotlivých členských zemí zaměřených na schopnosti k vedení spektra vojenských a nevojenských operací EU ([35], [16, s. 46]). Rozvoj jednotlivých schopností, které nejsou k dispozici v požadované kvalitě a kvantitě, tvoří rozdíl mezi souhrnem nabídnutých schopností a sumou schopností potřebných k naplnění deklarovaného spektra operací EU (Requirements Catalogue – RC). Jednotlivé položky tohoto rozdílu jsou prioritizovány a zahrnuty do dokumentu s názvem *Progress Catalogue*. Členské země EU jsou pak vyzývány doplnit své příspěvky o chybějící schopnosti.

Výstupem obranného plánování EU jsou, podobně jako v případě NATO, požadavky na schopnosti k vedení operací EU, vojenských i nevojenských vycházející z Petersberských úkolů [42].

Třetí mezinárodní organizací, jenž je ČR členem, je **Organizace pro spolupráci v Evropě** (OBSE; Organisation of Security and Cooperation in Europe - OSCE), jejíž přístup k obrannému plánování svých členských zemí lze vyčíst z dokumentu *Defence Planning* (obránné plánování) [43]. V tomto dokumentu stanovuje povinnosti členských zemí týkající se obranné doktríny, plánování sil a souvisejícího rozpočtu s cílem objasňovat, hodnotit a vést dialog k zvýšení transparentnosti a spolupráce oblasti bezpečnosti v Evropě.

Výsledky obsahové analýzy vybraných dokumentů NATO a EU zabývajících se obranným plánováním jsou uvedeny v tabulce č. 2-3.

Tabulka č. 2-3: Výsledky obsahové analýzy vybraných dokumentů vybraných mezinárodních organizací.

p.č.	Název dokumentu a související země, organizace	1.funkce státu	2.rozsah obranného plánování	3.další objekty obrany	4.fyzické a právnické osoby	5.plánování zdrojů	Poznámka
1	NATO/NDPP	1	3	3	2	2	
2	EU	2	2	3	2	1	
3	OBSE	1	1	0	1	0	

Zdroj: Vlastní zpracování

Z obsahové analýzy vybraných organizací a z jejich poslání obecně uvedených v tabulce č. 2-3 vyplývá, že ačkoliv hlavním posláním NATO je kolektivní obrana jeho členských zemí, jeho přístup není plně využitelný z toho důvodu, že nemusí plnit další funkce státu. Z tohoto důvodu nemusí věnovat tak velkou pozornost ostatním funkcím státu a jejich uspokojování, protože tato organizace není státem. Přístup NATO k obrannému plánování NATO, především jeho nástroje, je ale využíván zeměmi, které úzce spolupracují s NATO Communisation and Information Agency (NCI Agency; NCIA), která se kromě jiného zabývá informační a softwarovou podporou NDPP. K tomu využívá řadu nástrojů, které nabízí k využívání jednotlivým členským zemím [16, s. 40-45].

Obdobně málo využitelný je i přístup OBSE, která se primárně zaměřuje na spolupráci členských zemí k zajištění bezpečnosti v Evropě cestou zvyšování vzájemné důvěry, což je záležitost hlavně zahraniční politiky a ozbrojených sil členských zemí. Podobně jako NATO také

tato organizace neřeší další funkce státu a vyvážené alokování omezených zdrojů k jejich uspokojování.

Ze zmiňovaných mezinárodních organizací by teoreticky měl být pro obranné plánování konkrétní země nejvíce využitelný přístup EU, která má ve své působnosti naplňovat několik funkcí typických pro stát. V případě kolektivní obrany svých členských zemí, které jsou členskými zeměmi obou organizací, EU jim umožňuje odkázat se na společnou obranu organizovanou NATO [5]. Toto je také důvodem, proč většina těchto zemí těžiště své obranyschopnosti vidí v NATO. Ostatně i ČR při zajišťování své obranyschopnosti klade vyšší důraz na NATO než na EU.

NDPP nabízí obecný postup a metodologii, kterou je možné využít také pro obranné plánování konkrétní země. Zde je ale nezbytné brát v úvahu, že obranné plánování konkrétní země musí být propojeno s plánováním ostatních funkcí konkrétní země.

Obranné plánování ve vybraných zemích

Třetí skupinou vybraných dokumentů podrobených obsahové analýze jsou dokumenty vybraných států. Velké členské země NATO, především jaderné mocnosti a země s koloniální minulostí v rámci svého mezinárodního působení věnují část svých schopností svým bývalým koloniím v jiných regionech světa, než má ve své působnosti NATO. Důvodem je fakt, že jen stěží lze předpokládat situaci, kdy řešení problémů bývalých kolonií ostatní členské země NATO budou vždy považovat za předmět kolektivní obrany. Proto je také jejich obranné plánování šířeji zaměřeno než jenom na řešení účasti v kolektivní obraně v rámci NATO. Z tohoto důvodu je jejich obranné plánování přenositelné do prostředí jiných zemí jenom na základní úrovni, protože jiné země tyto záležitosti řešit nemusí. Lišit se bude nejen v počtu a obsahu scénářů, ale také na spektru předpokládaných schopností, jež jsou na řešení konkrétních scénářů potřebné. Využitelné jsou pouze metody transformace vojenských úkolů k dosažení požadovaného vojenského cílového stavu na potřebné schopnosti.

Využitelný také může být obecný postup, jednotlivé metody generování požadavků na schopnosti, případně metody jejich ověřování. Katalog referenčních jednotek s referenčními schopnostmi využívaný k stanovené požadavky na schopnosti pro konkrétní

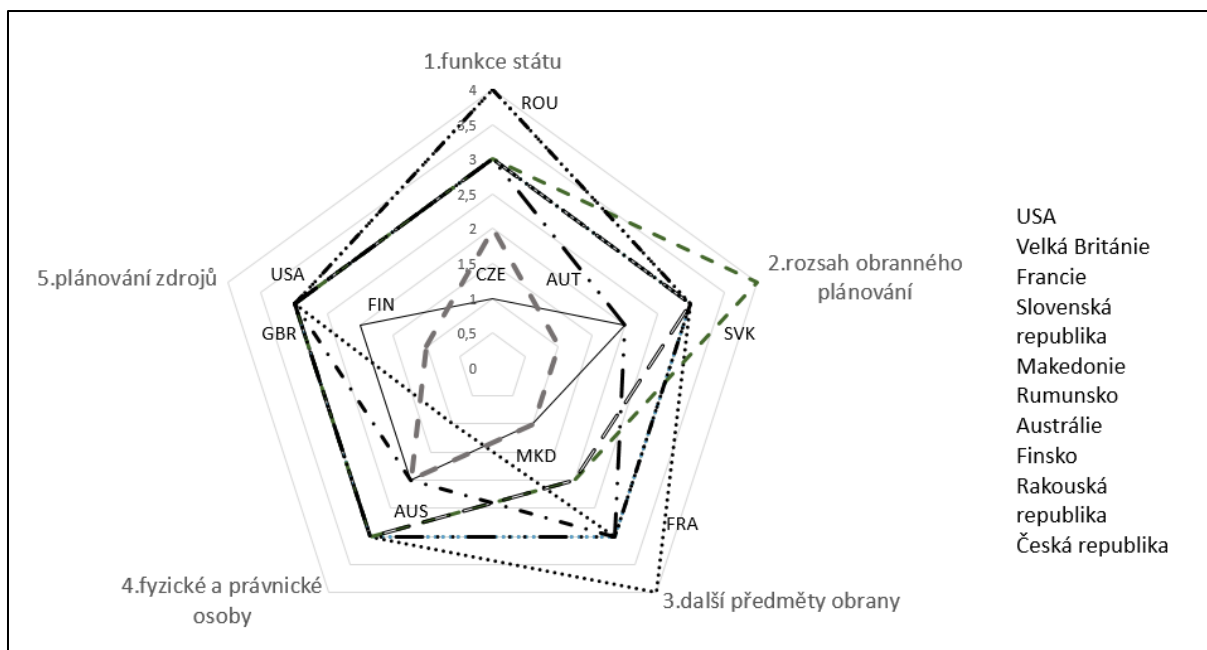
scénář je využitelný jenom částečně, protože jen země s globálními zájmy obvykle disponují plným spektrem schopností.

Země střední a malé velikosti, které nepatří do předešlé skupiny, se řídí principem jednoho souboru sil (*Single Set of Forces*), případně schopností pro pokrytí svých příspěvků pro mezinárodní bezpečnostní organizace, kterých jsou členy. Stejný soubor sil také plánují využívat v souladu se svou legislativou na svém území při řešení případných krizí jiného než vojenského charakteru. Hlavním důvodem pro tento přístup k výstavbě sil a rozvoji jejich schopností vyplývá z potřeby využívat omezené dostupné zdroje na pokrytí potřeb jiných funkcí státu.

V jiné situaci jsou nečlenské země NATO, v příloze č. 2 je jmenovitě uvedena Austrálie, Finsko a Rakouská republika. Tyto země spolupracují s Aliancí v rámci jednotlivých formátů partnerských vztahů, a proto i jejich obranné plánování může být tímto vztahem ovlivněno. Z tohoto důvodu jsou vybrané dokumenty těchto zemí zahrnuty do obsahové analýzy. Výsledky obsahové analýzy vybraných dokumentů vybraných zemí jsou uvedeny v příloze 2.

U každé země je uveden odkaz na dokument, o který se údaje v příloze 2 opírají. Hodnocení jednotlivých kritérií sleduje úroveň jejich koncepčního rozpracování ve zmíněných dokumentech, ale nehodnotí úroveň jejich praktické realizace. Vzhledem k tomu, že nebyly hodnoceny metodiky obranného plánování konkrétních zemí, jež nejsou vždy odborné veřejnosti dostupné, byl hodnocen obsah srovnatelných dostupných strategických dokumentů podle kritérií uvedených v tabulce č. 2-2. Hodnoty uvedené v příloze č. 2 odpovídají subjektivnímu hodnocení dostupných strategických dokumentů. Lze předpokládat, že při hodnocení posuzovaných dokumentů jiným týmem by výsledky obsahové analýzy mohly být odlišné.

Grafické zobrazení analýzy zvolených kritérií obranného plánování vybraných zemí a jejich porovnání s ČR je na obrázku č. 2-3 ilustrující závěr z obsahové analýzy, že v obranné strategii ČR je obranné plánování sice zmiňováno, ale není dále rozpracováno. To je také v souladu s obsahovou analýzou dalších národních dokumentů souvisejících s obranou, počínaje legislativou a konče vnitřními dokumenty rezortu MO. Proto obranné plánování ČR je v porovnání s ostatními zeměmi, jejichž dokumenty byly podrobeny analýze, hodnoceno méně pozitivně.



Obrázek č. 2-3: Grafické znázornění úrovně jednotlivých kritérií u vybraných států.

Zdroj: Vlastní zpracování.

Na závěr této podkapitoly lze konstatovat, že v ČR není dostupný dokument kodifikující obranné plánování země na národní ani na rezortní úrovni a ani na úrovni ozbrojených sil (OS). To je také příčinou toho, že v legislativě ČR, v národních koncepčních a strategických dokumentech se liší pojetí obrany země od tradiční obrany teritoria, hranic a vzdušného prostoru až po hájení zájmů státu. Analyzované dokumenty mezinárodních organizací a zmíněných zemí nabízí odlišný přístup k obrannému plánování jak v rozsahu uvažovaných oblastí, tak i jeho účelu. Značná část vybraných zemí se při svém obranném plánování více či méně odkazuje na obranné plánování NATO. Většina analyzovaných dokumentů ale ukazuje, že obranné plánování vybraných zemí (a tím jejich obrana) je propojeno se zahraniční politikou a s ekonomikou země, představovanou především jejím obranným průmyslem.

Jednoznačný přístup k obrannému plánování, který by byl snadno přenositelný do podmínek České republiky nebyl identifikován ani na straně mezinárodních organizací, kterých je ČR členem, a ani na straně vybraných zemí.

2.2 Aktéři obranného plánování

Z obsahové analýzy vyplývá, že v legislativě ČR je odpovědnost za obranné plánování částečně naznačena. Ke komplexnějšímu pochopení stávající situace a aktérů procesu obranného

plánování je vhodné se zabývat vlivy a motivací těchto aktérů, možností komunikace s nimi za účelem ovlivnit jejich činnost ve prospěch dosažení stanoveného cíle.

V analýze zainteresovaných stran jsou uvažovány mezinárodní organizace, kterých je ČR členem a jejichž posláním je mezinárodní bezpečnost, případně kolektivní obrana. Především jde o NATO, EU, OSN, OBSE, případně koalice nebo sdružení zemí, například V4. Vzhledem k tomu, že předmětem zájmu obrany ČR je vnější napadení, do seznamu zainteresovaných stran je vhodné zahrnout i všechny sousední země, z jejichž území, případně vzdušného prostoru by mohlo být vnější napadení realizováno.

Při uvažování nejnověji formulovaných domén lidské činnosti, především kosmu a kyberprostoru, jejichž prostřednictvím je možné napadnout libovolnou zemi, ztrácí geografické sousedství svůj, původně rozhodující význam.

Při uvažování těchto širších okolností je možné za zainteresovanou stranu hrající roli potenciálního agresora uvažovat jakoukoliv zemi nebo jakoukoliv nestátní organizaci, mající záměr uskutečnit vnější napadení ČR či jejích zájmů a disponující schopností toto napadení uskutečnit.

V rámci ČR je jako zainteresovaná strana uvažována vláda, zákonodárné sbory, orgány samosprávy, státní organizace, vládní a nevládní organizace, národní a mezinárodní organizace, komerční a zájmové organizace. Navíc jsou uvažovány všechny fyzické a právnické osoby mající své sídlo na území ČR bez ohledu na aktuální místo jejich působení.

Podrobné informace o jednotlivých zainteresovaných stranách jsou součástí přílohy 3. Tato příloha obsahuje tabulku se seznamem zainteresovaných stran s uvedením míry jejich vlivu a motivací vůči řádnému fungování obranného plánování s poznámkami o jejich specifickosti. Obsahuje také informace využitelné pro komunikaci s těmito stranami za účelem možného ovlivňování jejich činnosti ve prospěch dosažení stanoveného cíle.

Výčet zainteresovaných stran, které mají nebo by mohly mít jakýkoliv vliv na předmět výzkumu, není úplný, spíše má ilustrovat typické zainteresované strany se svým specifickým vlivem na obranné plánování ČR. Uvedené zainteresované strany je tedy možné považovat za určité představitele početnějších skupin zainteresovaných stran s podobným vlivem.

První skupinou zainteresovaných stran jsou mezinárodní organizace zabývající se mezinárodní bezpečností a kolektivní obranou, kterých je ČR členem, včetně V4 jako vlivové skupiny zemí. Tato skupina zemí je zde uvedena kromě jiného také proto, že se podílí na výstavbě a udržování společné bojové skupiny pro EU (European Union Battle Group – EUBG).

Druhou skupinou jsou orgány státní moci nesoucí nějaký díl přímé odpovědnosti za obranu země. Především jde o vládu a její jednotlivá ministerstva, kdy vláda jako celek má přímou odpovědnost za zajišťování obrany země [13]. Parlament má přímou odpovědnost za legislativu obecně [26], tedy i za legislativu související se zajišťováním obranyschopnosti země. Kompetenční zákon [15] určuje odpovědnost rezortu MO za koordinaci činností souvisejících se zajišťováním obranyschopnosti země.

Poznámka: Obecný díl odpovědnosti za obranyschopnost země lze dovodit ze zákona 222/1999 Sb. [27], kdy pro zajištění obranyschopnosti země lze využít všechny dostupné zdroje.

Třetí skupinou aktérů jsou organizace zřízené státem, tedy ČR (dále jen státní organizace) a orgány samosprávy.

Čtvrtou skupinou jsou zájmové organizace, národní i mezinárodní, včetně aktivistických organizací.

Pátou skupinou zainteresovaných stran jsou národní komerční organizace vlastněné fyzickými nebo právnickými osobami majícími své sídlo nebo trvalý pobyt na území ČR, případně mezinárodní organizace mající své sídlo na území ČR. Možnosti jejich využívání ve prospěch zajišťování obranyschopnosti ČR jsou naznačeny v zákoně 222/1999 Sb.

Šestou skupinou jsou občané ČR, fyzické osoby, bez ohledu na jejich trvalý pobyt. Možnosti jejich využívání ve prospěch zajišťování obranyschopnosti ČR je naznačen v zákoně 222/1999 Sb.

Sedmou skupinou jsou organizační složky v rámci rezortu MO, především AČR, VP a VZ, které podle organizačního řádu MO (odvolávka na dokument) se mají účastnit činností souvisejících s obranným plánováním NATO, EU i ČR.

Z provedené analýzy zainteresovaných stran vyplývá konstatování, že ze všech vyjmenovaných zainteresovaných stran by největší zájem a vliv měla mít vláda ČR, jež je přímo odpovědná za řízení obrany ČR. Vláda ČR si k tomuto účelu v souladu s legislativou země vytvořila Bezpečnostní radu státu a v jejím rámci Výbor pro obranné plánování. Obranné plánování by mělo být hlavním zájmem tohoto výboru a vláda jako zřizovatel by měla mít nejsilnější vliv na obranné plánování.

Z obsahové analýzy vyplývá tvrzení, že zatím není k dispozici dokument stanovující působnost jednotlivých rezortů, organizací státu, orgánů státní správy a samosprávy (dále jen organizace státu) v obranném plánování, stejně jako právnických a fyzických osob majících vztah k ČR. Lze se pouze opírat o obecná ustanovení zákona 222/1999 Sb. Z tohoto důvodu nelze u těchto organizací státu jednoznačně konstatovat, jaký by měl být jejich zájem a jaký vliv by měl být v praxi uplatňován. Informace uvedené v tabulce č. 2-3 se opírají především o zkušenosti a názor autora a jeho chápání zmíněného zákona 222/1999 Sb.

Z analytické části publikace vyplývá také tvrzení, že podle závěrů obsahové analýzy vybraných dokumentů ČR zatím v rezortu MO není k dispozici řídicí dokument, který by problematiku obranného plánování rozpracovával na jednotlivé organizační součásti, celky a prvky MO. Podle organizačního řádu MO je působnost k obrannému plánování vyjádřena pouze u SOPS MO a SPS MO. Proto nelze jednoznačně konstatovat úroveň naplňování jednotlivých zájmů a vlivu v této oblasti v rámci organizační struktury MO.

Na základě provedené analýzy je možné formulovat několik zjištění. Prvním z nich je fakt, že v dostupných dokumentech ČR, její vlády a ani rezortu obrany není obranné plánování ČR kodifikováno. To i navzdory skutečnosti, že se na něj odvolává zákon 222/1999 Sb., celá řada koncepčních a strategických dokumentů i působnosti některých organizačních celků rezortu MO.

Druhým zjištěním je, že úzké, tradiční zaměření předmětu obrany země již neodpovídá současným trendům. Proto je potřebné se v tvůrčí části této publikace také zabývat rozšířením tradičně a úzce vnímaného předmětu obrany, jako je suverenita země, nedotknutelnost území, hranic a vzdušného prostoru. Toto vnímání by mělo být rozšířeno o obranu zájmů státu, které s prohlubující se globalizací mají rostoucí význam. S předmětem obrany a jeho rozšířením jednoznačně souvisí i obranné plánování státu.

Dalším zjištěním je, že v ČR nelze jednoduše zavést obranné plánování NATO nebo EU a ani obranné plánování uváděné v dostupných dokumentech jiných zemí. Lze se pouze těmito přístupy inspirovat z hlediska použitého postupu, jednotlivých využívaných metod a zčásti využívat katalog referenčních jednotek a jejich referenčních schopností při respektování legislativního prostředí konkrétní země. Jediným dostupným dokumentem ČR, který je možné přímo využít ke kodifikování obranného plánování ČR je pravděpodobně již neplatná Národní obranná strategie ČR z roku 1997. Tato strategie v části věnované obrannému plánování bere do úvahy také další nezbytné funkce státu, především jeho zahraniční politiku a ekonomiku.

3. Možný přístup k návrhu obranného plánování České republiky

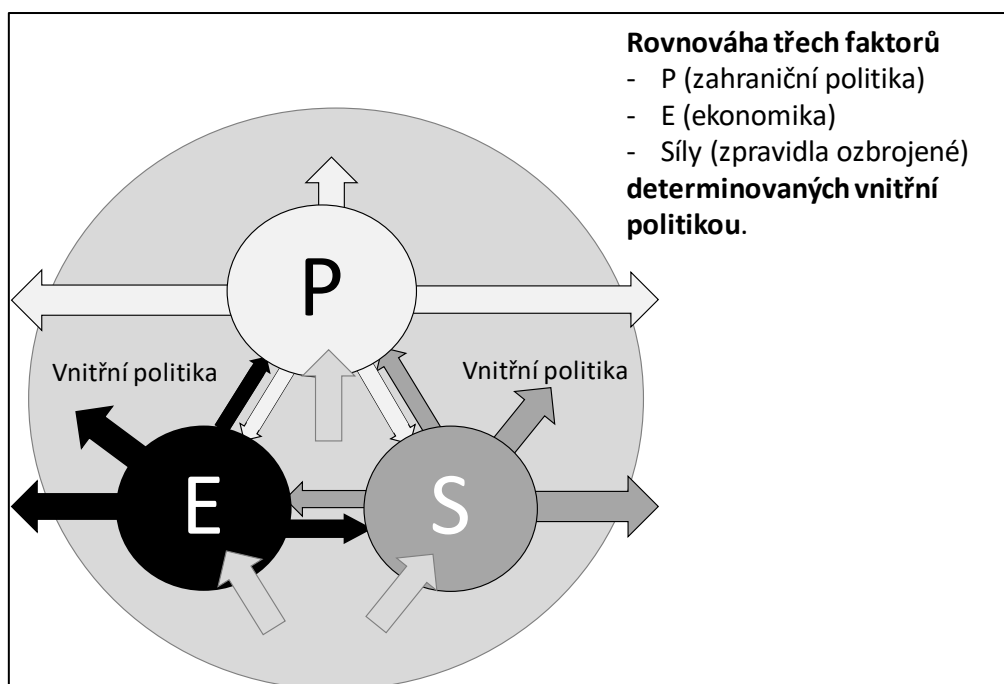
V této kapitole jsou teoretická východiska obranného plánování uvedena v druhé kapitole, využita k formulování návrhů základních atributů procesu obranného plánování. Tato východiska jsou rovněž využita ve prospěch návrhů úprav související legislativy, koncepčních dokumentů, strategií i vnitřních normativních aktů rezortu ministerstva obrany. Za věcný podklad pro tyto návrhy jsou využita dvě základní zjištění. Prvním z nich je kodifikace obranného plánování opírajícího se o další funkce státu. Druhým je rozšíření předmětu obrany o zájmy státu, které v sobě zahrnují dnes uváděné post vestfálské, tradiční atributy státu.

Zjištění z obranného plánování mají z hlediska zajištění obranyschopnosti země životní význam a z hlediska nezbytných zdrojů jde o vysoce náročnou záležitost a z těchto důvodů by všechny návrhy měly být prověřeny ještě předtím, než budou realizovány. Činnosti spojené s prověřováním proveditelnosti návrhů by měly být implementovány do procesu obranného plánování jako jeho organická součást.

Pokud 1. kapitola řeší především teoretické přístupy k plánování obrany země obecně, tak tato kapitola řeší návrh procesu obranného plánování ČR.

Jak již bylo zmíněno v analytické části, v zákoně 222/1999 Sb. jsou vedle obranného plánování uvedeny další součásti plánu obrany státu. Tyto další součásti jsou pak rozpracovány v příslušných organizačních součástech rezortu MO v odpovídajících vnitřních předpisech. Jistě jsou obdobně rozpracovány i v jiných rezortech vlády, kterých se jednotlivé další části týkají. Příkladem může být operační plánování pro plánování činnosti například jednotky policie ČR při jejím nasazení v operacích v zahraničí. I mobilizační plánování se dotýká celého hospodářství země, a proto i ostatní rezorty jistě mají své vnitřní normy jako regulátory k řízení procesů mobilizačního plánování v odpovědnosti konkrétního ministerstva. Také pro plánování příprav k záchranným pracím na území ČR, jež je v gesci ministerstva vnitra, jistě v tomto rezortu existuje vnitřní norma představující regulátor pro řízení tohoto procesu.

V souladu s kompetenčním zákonem 2/1969 Sb. rezort MO „koordinuje činnost ... při přípravě k obraně“ a obranné plánování je možné považovat za součást přípravy v jejím širším pojetí.



Obrázek č. 3-1: Návrh pilířů zajišťování obrany země.

Zdroj: Vlastní zpracování.

Pojetí pilířů zabezpečení obrany země ilustrované na obrázku č. 3-1 vychází z teoretických východisek v 1. kapitole této publikace a z pojetí obranného plánování zmíněného v národní obranné strategii ČR [23]. Toto pojetí je základem pro jednotlivé části této kapitoly. Vychází z předpokladu, že suverénní země svou vnitřní politikou determinuje svou zahraniční politiku, určuje poslání a další strategické parametry svých ozbrojených sil i charakter ekonomiky. Současně určuje vzájemné vztahy mezi zahraniční politikou, ozbrojenými silami a ekonomikou ve prospěch zajištění obrany země.

Jednotlivé části této kapitoly budou pracovat s dvěma zjištěními vyplývajícími z analytické části publikace. Prvním zjištěním je absence kodifikace obranného plánování v ČR a druhým je potřeba rozšířit předmět obrany o obranu zájmů této země. Účelem jednotlivých částí této kapitoly je zapracování těchto obou zjištění ve strategických a koncepčních dokumentech schvalovaných vládou.

3.1. Návrh možné kodifikace procesu obranného plánování

V této části kapitoly je formulován účel, přístup a základní strategické předpoklady navrhovaného obranného plánování a na tomto základě jsou navrženy tři modely možného procesu obranného plánování ČR.

Účel obranného plánování. Za základní atribut obranného plánování, který determinuje všechny ostatní rysy tohoto procesu, lze považovat jeho účel. Využitím analogie s procesem obranného plánování NATO (NDPP) lze za účel procesu obranného plánování ČR považovat zpracování plánovacího dokumentu obsahujícího požadavky na schopnosti k zajištění obrany ČR s informacemi o jejich kvantitě, kvalitě a doby připravenosti k jejich případnému využití (dále jen soubor požadavků na schopnosti).

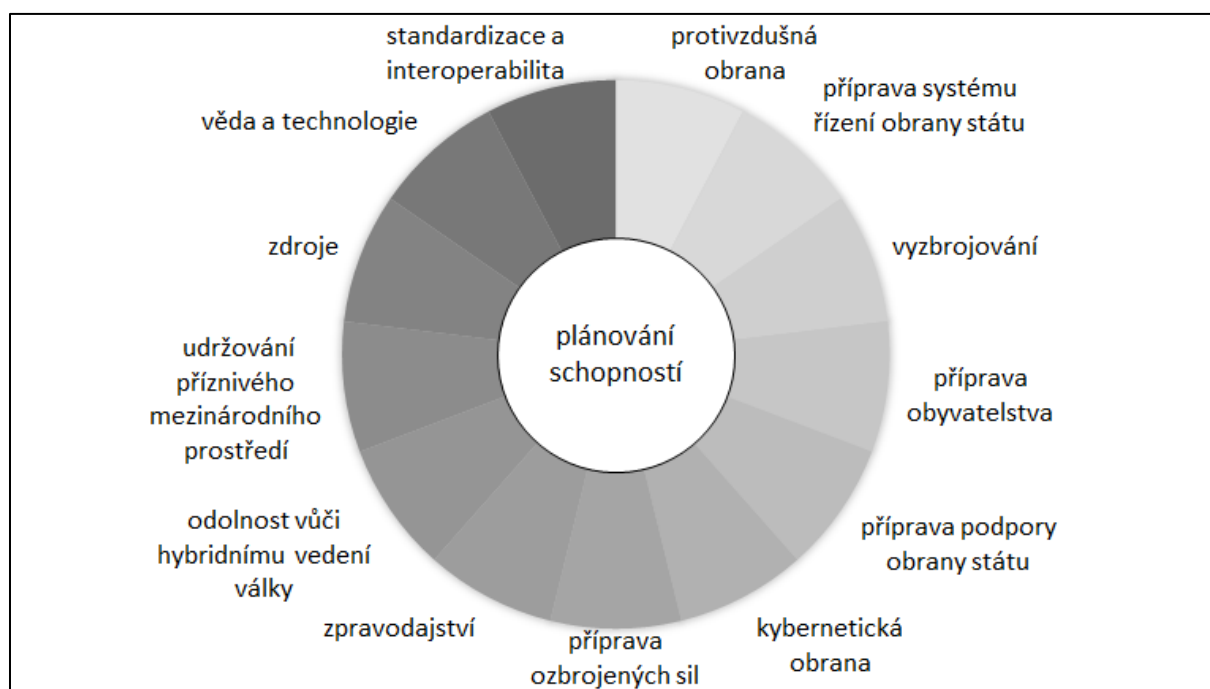
Součástí požadavků na schopnosti není jejich předpokládaná zdrojová náročnost, protože ta bude zřejmá až po jejich rozpracování na soustavu cílů jednotlivých úrovní, opatření a úkoly v rámci procesu plánování schopností a v souladu s teorií řízení pomocí cílů. Výše zdrojové náročnosti bude výsledkem agregace všech nezbytných úkolů k dosažení připravenosti jednotlivých schopností. Zdrojová náročnost všech souvisejících úkolů je agregována do zdrojové náročnosti jednotlivých opatření a poté do zdrojové náročnosti cílů jednotlivých úrovní organizovaných do soustavy cílů.

Základním přístupem pro formulování obranného plánování jsou poznatky z *Národní obranné strategie* ČR z roku 1997 [23, s. 8-9], kdy za pilíře obranného plánování ČR je považována zahraniční politika, ekonomika a ozbrojené síly a tyto pilíře jsou determinovány vnitřní politikou státu. Dalším přístupem je možnost volby mezi individuální a kolektivní cestou zajišťování obranyschopnosti země. V případě vnitřního rozhodnutí země využívat k zajištění své obrany také princip kolektivní obrany zajistí prostřednictvím své zahraniční politiky země uzavření příslušných smluvních vztahů s organizací, jejíž členské země jsou ochotny kolektivní obranu poskytnout. Poskytování kolektivní obrany může mít zpětný vliv na vnitřní politiku země, na poslání jejích ozbrojených sil, na její zahraniční politiku i ekonomiku. V případě ČR a její členství v NATO je o smluvní závazky v dalších oblastech života ČR. Příkladem může být podíl na prosazování zájmů NATO v zahraniční politice ČR spojené s nasazováním sil a prostředků OS ČR při prosazování těchto zájmů, jakož i poskytování podpory hostitelskou zemí (HNS – Host Nation Support). Významným vlivem členství ČR v NATO je také alokování doporučeného procenta hrubého domácího produktu (HDP) ve prospěch rozvoje a udržování doporučených schopností OS ČR. V případě členství ČR v EU jsou doporučení k zajišťování kolektivní obrany zatím méně akcentována. Již dnes, natož v budoucnu, se mohou objevovat další možné závazky pro ČR související se zvyšováním tlaku na EU řešit svou obranu samostatněji.

Disciplíny obranného plánování. V souladu se zjištěními z předešlé kapitoly obranné plánování NATO může obrannému plánování země posloužit jako inspirace jak svou metodologií, dílčími metodami, tak i disciplínami obranného plánování. Upravený seznam disciplín obranného plánování vycházející z NDPP i z obranného plánování Slovenska využitelný pro ČR je uveden na obrázku č. 3-2.

Z disciplín obranného plánování NATO je vypuštěno jaderné odstrašování, protože ČR nevlastní jaderné zbraně. ČR se stejně jako ostatní členské země NATO se může podílet na formulování alianční politiky jaderného odstrašování, ale není nezbytné, aby měla samostatnou plánovací disciplínu svého obranného plánování zaměřenou na jaderné odstrašování.

Doplněny jsou další plánovací disciplíny, které souvisí s oblastmi, kterým obrana státu musí věnovat pozornost. Proto je zde uvedeno plánování zdrojů mající úzkou souvislost s ekonomikou státu. Souvislost se zahraniční politikou, jako dalším pilířem obranného plánování, je vyjádřena skutečností, že hlavní těžiště zajištění obrany ČR spočívá ve využívání kolektivní obrany. Z tohoto důvodu jsou požadavky Aliance na schopnosti k zajištění kolektivní obrany považovány za prioritní.



Obrázek č. 3-2: Návrh disciplín obranného plánování pro podmínky ČR.
Zdroj: Vlastní zpracování.

Navrhované plánovací disciplíny obranného plánování by měly být využívány v rámci jednotlivých scénářů jako základní struktura obsahu, případně jako věcný podklad pro stanovování požadovaného politického cílového stavu. Cílový politický stav je pak využit k sestavení souboru požadavků na schopnosti k jeho dosažení. V případě že při dosahování politického cílového stavu bude nutné počítat i s účastí ozbrojených sil, disciplíny obranného plánování mohou sloužit jako věcný základ také k formulování vojenského cílového stavu. Z vojenského cílového stavu jsou pak odvozeny vojenské úkoly k naplnění podílu ozbrojených sil na politickém cílovém stavu.

V souladu ustanoveními RMO 66/2012 [12] a s teoretickými východisky je pro návrh obranného plánování ČR využit procesní přístup.

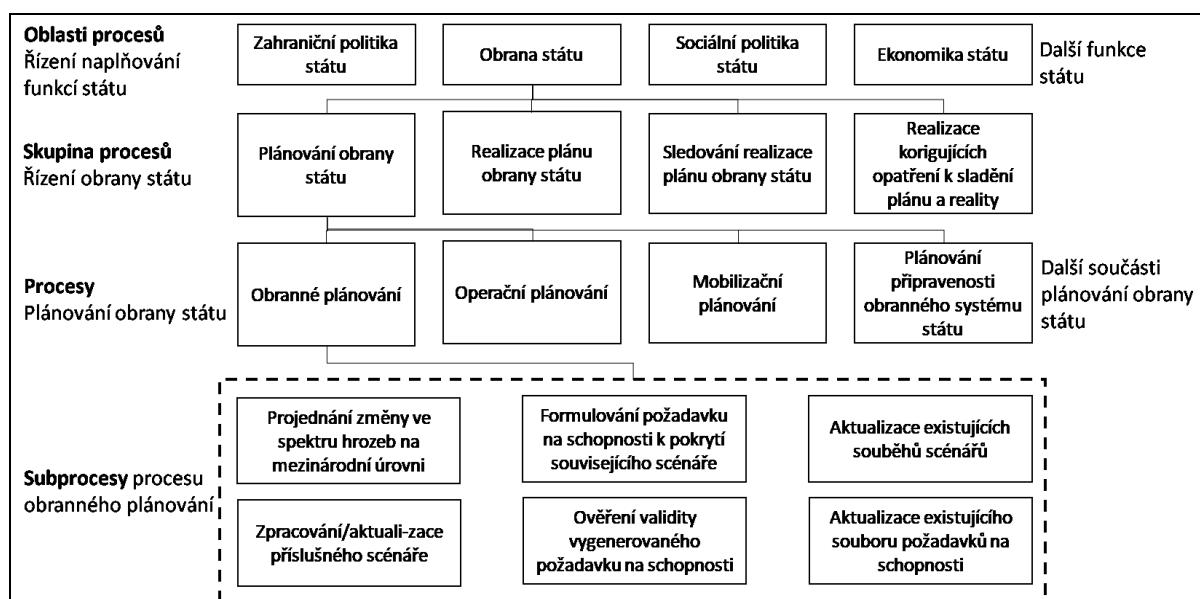
Strategické plánovací předpoklady. Před rozpracováním návrhu národního obranného plánování ČR je potřebné uvést základní strategické plánovací předpoklady.

- Ačkoliv pro zajištění obrany ČR je upřednostňován kolektivní přístup založen na členství v NATO, nelze vyloučit situace, kdy tato země bude muset řešit obranu některých svých zájmů zcela samostatně, protože spojenci nemusí vnímat některé hrozby stejně intenzivně jako ČR. Proto vedle účasti na obranném plánování Aliance by v ČR mělo existovat i obranné plánování na národní úrovni.
- Kromě závazků vyplývajících z obranného plánování NATO by ČR měla zohledňovat také závazky vyplývající z obranného plánování dalších mezinárodních organizací, kterých je členem, především EU, případně OBSE a z obdobného plánování prováděného v OSN.
- Při zjištění změny ve spektru hrozeb, členská země v rámci svého členství může vznést požadavek na zahrnutí této změny do spektra hrozeb uznaných danou mezinárodní organizací. Nově zjištěná hrozba může být aktuální také pro další členy této organizace a řešení reakce na tuto hrozbu může být odsouhlaseno jako záležitost této organizace. Tím může odpadnout nutnost čistě národní reakce na tuto hrozbu. Reakce na novou hrozbu je obvykle spojena s formulováním souboru odpovídajících schopností a jejich vybudováním na národní úrovni, což zpravidla přináší další nároky na dostupné zdroje.
- Již dnes, kdy ještě není k dispozici kodifikace obranného plánování na národní úrovni, mohou existovat scénáře reagující na existující nebo předpokládané hrozby. Pro tyto

scénáře mohou být definovány požadavky na síly, případně na soubor schopností k dosažení cílů předpokládaných v těchto scénářích. Je tedy možné již dnes vycházet jak ze seznamu existujících scénářů, tak i z existujících požadavků na síly nebo schopnosti předpokládaných těmito scénáři. Rovněž je možné využít postupy, podle kterých byly zpracovávány požadavky na síly, případně schopnosti související s existujícími scénáři.

Návrh procesu obranného plánování. Podle Grasseové je k jednoznačnému a srozumitelnému popisu navrhovaného procesu vhodné využívat jeho modely [8, s. 59]. Proto i návrh procesu obranného plánování ČR je zde prezentován pomocí třech jeho modelů.

Prvním modelem zpracovaným pro navrhovaný proces obranného plánování na národní úrovni je **funkční strom**. Vychází z odpovědnosti vlády za řízení obrany státu, stejně jako za řízení ostatních funkcí. V souvislosti s obranou země je nutné zdůraznit souvislost obrany se zahraniční politikou země a jeho ekonomikou. Úroveň řízení funkcí státu je na obrázku číslo 3-3 ilustrována oblastí procesů.



Obrázek č. 3-3. Funkční strom navrhovaného procesu obranného plánování ČR.
Zdroj: vlastní zpracování

Sestavení skupiny procesů vychází z Demingova cyklu řízení. Vzhledem k tomu, že v případě procesu jde o opakovaný sled činností, pro formulování skupiny procesů jsou využity jednotlivé fáze tohoto cyklu aplikované na proces obranného plánování.

Ze zákona 222/1999 Sb. [27, § 2, čl. (8)] vyplývají plánovací aktivity související s obranou státu, z kterých jako první je uvedeno obranné plánování. Proto tato úroveň je ve funkčním stromě na obrázku č. 3-3 znázorněna jako úroveň procesu.

Navrhovaný proces obranného plánování je rozpracován do úrovně subprocesů.

Obsah a sled jednotlivých subprocesů vychází ze zmíněných plánovacích předpokladů. Vychází také ze situace, že již dnes může existovat několik scénářů reagujících na hrozby, a tedy může existovat soubor požadavků na síly nebo schopnosti související s existujícími scénáři.

Proces obranného plánování a jeho subprocesy. Prvním subprocesem je analýza politického zadání a analýza vstupních informací, především o změně politicko-vojenských ambicí, změny spektra hrozeb, trendů jejich vývoje, případně dalších okolností majících vliv na jednotlivé disciplíny obranného plánování.

Vzhledem k tomu, že změna v existujícím spektru hrozeb může být zajímavá i pro spojence a její řešení na alianční úrovni by mohlo ušetřit národní zdroje, druhým subprocesem je projednání změny ve spektru hrozeb se spojenci v rámci NATO, případně EU.

Třetím subprocesem je aktualizace stávajícího souboru scénářů s cílem pokrýt celé spektrum hrozeb včetně případných změn. V případě, že nová hrozba není pokryta žádným scénářem, je potřebné odpovídající scénář vypracovat. V situaci, že novou hrozbu je možné pokrýt již existujícím scénářem, může vzniknout potřeba tento scénář mírně upravit tak, aby pokrýval jak původní hrozbu, kvůli které byl vytvořen, tak i novou hrozbu. Nově zpracovanému scénáři je přidělena priorita respektující dopad hrozeb, které pokrývá.

K dosažení požadovaného cílového stavu u nově zpracovaného scénáře je potřebné zpracovat požadavek na schopnosti. Související aktivity jsou obsahem čtvrtého subprocesu.

Ověření oprávněnosti vygenerovaného požadavku na schopnosti k pokrytí nového scénáře je obsahem pátého subprocesu.

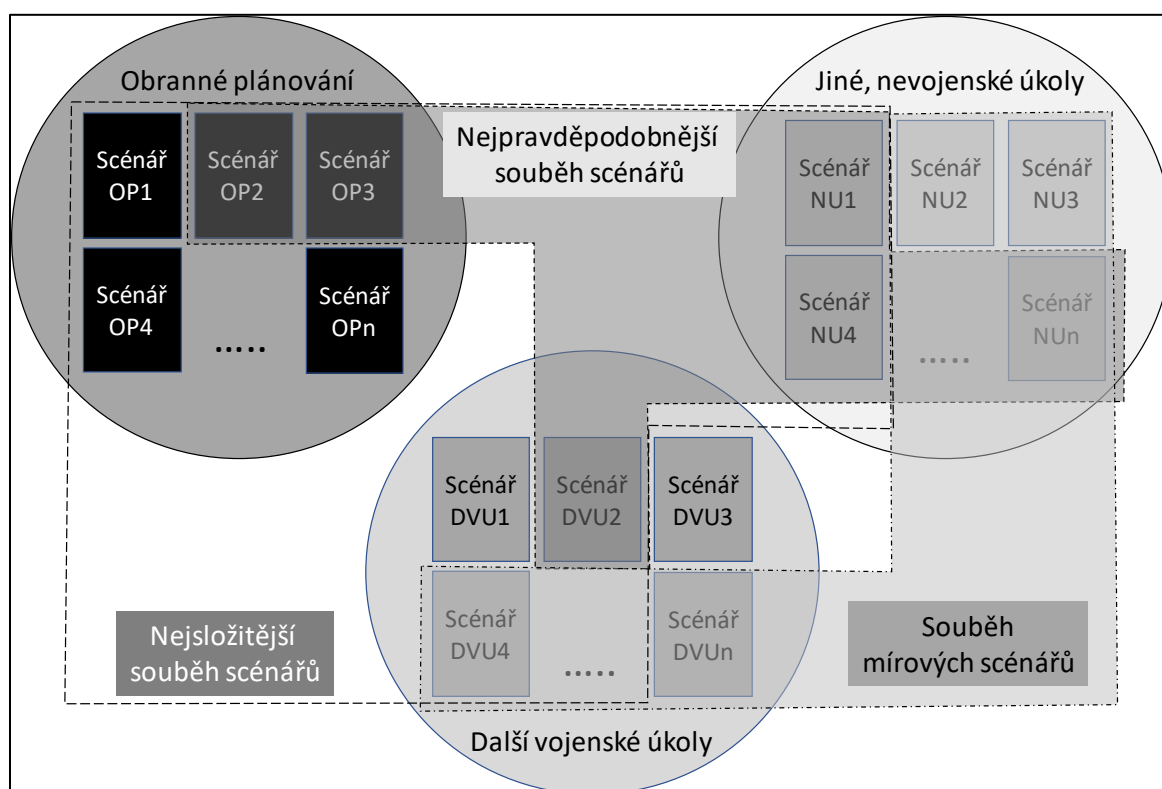
Šestý subproces zahrnuje aktualizaci existujících souběhů jednotlivých scénářů zahrnutím nově zařazeného scénáře s respektováním jeho priority.

Stávající požadavky na schopnosti jsou doplněny o požadavek na schopnosti k pokrytí nového scénáře. Zde nemusí jít o prostý součet stávajících a nových schopností, na základě souběhů

jednotlivých scénářů může být již část nově požadovaných schopností v seznamu již zahrnuta. Tyto aktivity jsou obsahem sedmého subprocesu.

Požadované schopnosti k pokrytí jednotlivých souběhů scénářů mohou být zdrojově extrémně náročné, proto je nezbytné věnovat náležitou pozornost ověření platnosti těchto požadavků. V NDPP je k tomu využívána kalkulace náročnosti nejpravděpodobnějšího a nejsložitějšího scénáře. Ověřování požadavku na schopnosti je vhodné provádět jinou metodou než generování požadavků na schopnosti pomocí scénářů. K tomuto účelu mohou být využívány koncepce operačního použití ozbrojených sil. Jinou možností ověřování je modelování, případně simulace.

Ilustrace možných souběhů scénářů obranného plánování a dalších oblastí využívání schopností je na obrázku č. 3-4.

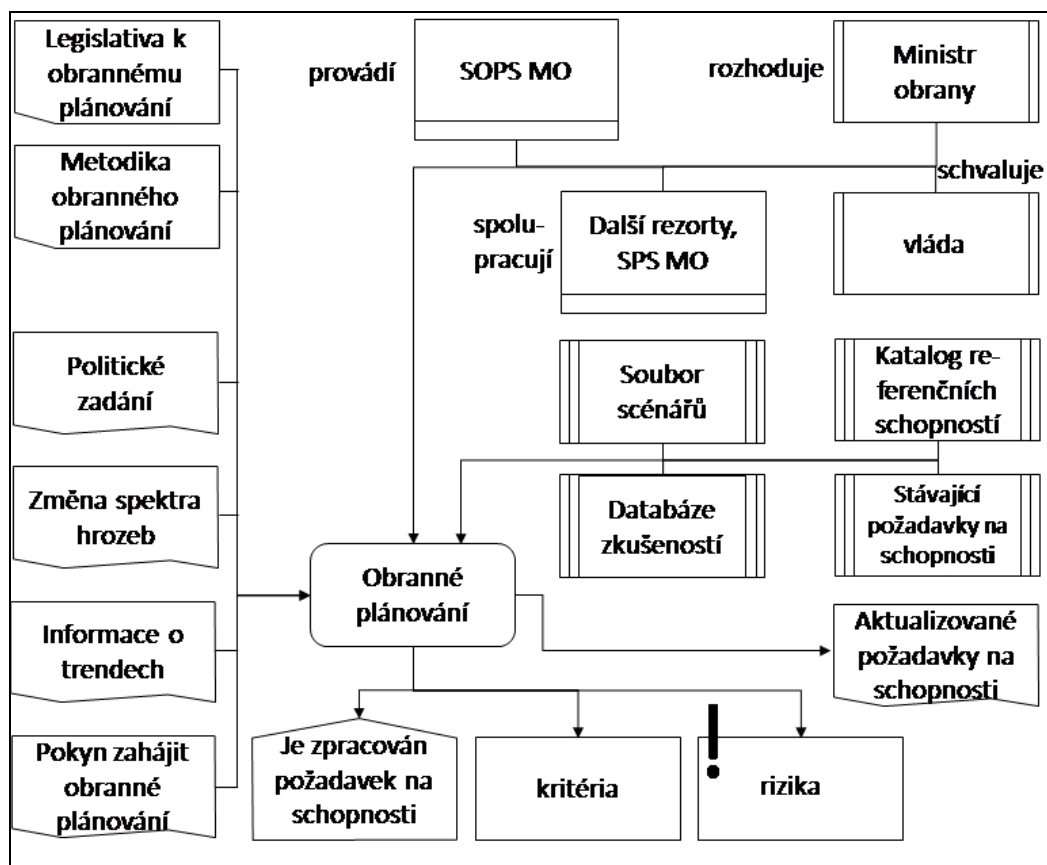


Obrázek č. 3-4: Ilustrace možných souběhů scénářů obranného plánování a dalších oblastí použití schopností rozvíjených a udržovaných ve prospěch obrany státu.

Zdroj: Vlastní zpracování.

Ilustrace souběhů scénářů vychází ze zásady *Single set of Forces*, kdy schopnosti rozvíjené a udržované pro naplnění požadavků z obranného plánování mohou být využívány také pro plnění dalších vojenských a nevojenských úkolů v rámci celé řady jejich souběhů.

Druhým modelem navrhovaného procesu obranného plánování je Diagram přiřazených funkcí (Function Allocation Diagramme – FAD), znázorněný na obrázku číslo 3-5. Vzhledem k tomu, že model FAD obsahuje větší množství informací, zmíněný obrázek č. 3-5 obsahuje jen nejdůležitější informace nebo skupiny informací se zkrácenými názvy. Detailnější informace potřebné pro tento model jsou uvedeny v příloze č. 4.



Obrázek č. 3-5: Diagram přiřazených funkcí navrhovaného procesu obranného plánování.
Zdroj: Vlastní zpracování.

K jeho základním částem patří regulátor procesu. Zatím se v legislativě ČR, v jejích zákonech, strategických a koncepčních dokumentech nenachází dokument, případně jeho část, kterou lze považovat za regulátor procesu obranného plánování. Z tohoto důvodu je nezbytné navrhnout obsah regulátoru procesu obranného plánování tak, aby proces obranného plánování ČR naplňoval všechny požadavky na něj kladené. Některé z těchto požadavků jsou již formulovány v legislativě či ve strategických a koncepčních dokumentech ČR.

Prvním z těchto požadavků je účast v mezinárodním systému kolektivní obrany [12] realizovaná prostřednictvím členství v mezinárodních organizacích, především NATO a z toho plynoucí požadavek plnit související mezinárodní závazky. Dalším z požadavků na obranné

plánování ČR je jeho propojení s procesy obranného plánování NATO [22], či dokonce požadavkem řídit se procesem obranného plánování NATO [11, čl. 14]. Jako regulátor obranného procesu ČR může být považováno i nařízení vlády, případně metodika obranného plánování ČR, případně jiný dokument zpracovaný rezortem MO a schváleným vládou ČR. Zde je důležité, aby tento dokument byl dostatečně autoritativní pro všechna ministerstva i další organizace státu, pro které by z obranného plánování mohly vyplynout nějaké úkoly. Za jejich výčet je možné považovat organizace, které jsou reprezentovány ve Výboru pro obranné plánování (VOP) [29].

Za vstup procesu obranného plánování může být považováno politické zadání obsahující politicko-vojenské ambice, priority řešení jednotlivých hrozeb, případně jiné okolnosti ovlivňující úroveň obrany země jako funkce státu. K dalším vstupům by měly patřit také informace o již zmíněné změně ve spektru stávajících nebo předpokládaných hrozeb, o trendech vývoje jednotlivých oblastí bezpečnostní situace nebo prostředí operací ozbrojených sil, případně další relevantní skutečnosti. Podrobnější informace o dalších attributech jednotlivých modelů navrhovaného procesu obranného plánování jsou součástí přílohy č. 4.

Výstupem navrhovaného procesu je konsolidovaný soubor požadavků na schopnosti pokrývajících všechny platné scénáře k řešení stávajícího spektra hrozeb. Tento soubor obsahuje základní kvalitativní a kvantitativní kritéria požadovaných schopností s vyjádřením času, kdy mají být jednotlivé schopnosti připraveny k případnému využití. Proto tento soubor lze považovat za plánovací dokument „sui generis“, kdy v souladu s teorií řízení výsledkem plánování by měl být plánovací dokument.

Zákazníkem tohoto procesu je proces plánování schopností, rozpracovávající požadavky na schopnosti do detailů potřebných pro další plánovací dokumenty. Požadavky na schopnosti by již měly respektovat dostupné zdroje a disponibilní čas [55].

V případě, když vygenerovaný soubor požadavků na schopnosti nebude možné zplánovat v rámci disponibilních zdrojů a času, je potřebné počítat s případnou adjustací politického zadání nebo navýšení disponibilních zdrojů či času. Tyto úpravy politického zadání nebo výše zdrojů a dostupného času mohou být uskutečněny formou dalších vstupů do procesu obranného plánování.

Třetím modelem navrhovaného procesu obranného plánování je **model přidané hodnoty**. Tento model je naznačen na obrázku č. 3-4. Účelem modelu je ilustrovat důvod realizace navrhovaného procesu, kterým je přidaná hodnota tohoto procesu.

Přidanou hodnotou tohoto procesu je sestavení souboru požadavků na schopnosti odpovídající stávajícímu spektru hrozeb.

Podrobnější informace o jednotlivých attributech tohoto modelu jsou součástí přílohy č. 4.



Obrázek č. 3-6: Ilustrace modelu přidané hodnoty

Zdroj: Vlastní zpracování.

Za zdroje je v tomto modelu považován personál k provádění jednotlivých činností v rámci navrhovaného procesu obranného plánování, jejich nezbytné materiální zabezpečení a finanční zdroje k případnému financování externích expertíz nebo jiných služeb formou outsourcingu [8].

Při navrhování procesu obranného plánování pro podmínky ČR je potřebné připomenout, že do procesu plánování schopnosti kromě požadavků na schopnosti k řešení situace obrany státu proti vnějšímu napadení je nezbytné počítat s dalšími vstupy. Těmito vstupy jsou další požadavky na schopnosti k řešení „domácích úkolů“ ČR. V případě AČR je potřebné počítat s tím, že v souladu se zákonem 219/1999 Sb. AČR může být požádána o asistenční roli. Jinou skupinou požadavků na schopnosti jsou požadavky k pokrytí čistě národních operací nesouvisejících s kolektivní obranou (dále jen národního obranného plánování). Soubor všech požadavků na schopnosti je znázorněn na obrázku č. 1-4.

3.2. Návrh úpravy související legislativy a vládou schvalovaných koncepcí a strategií

Obsahem této části kapitoly je zpracování již zmiňovaných obou zjištění z analýzy v strategických a koncepčních dokumentech schvalovaných vládou i zpracování obrany zájmů státu v související legislativě státu.

Pod pojmem legislativa se v této podkapitole rozumí jednotlivé zákony ČR, které jsou společně s vnitřními předpisy jednotlivých rezortů využitelné jako regulátory pro řízení procesu obranného plánování, případně souvisejících procesů plánování v gesci jednotlivých ministerstev.

Z obsahové analýzy v druhé kapitole vyplývá, že obranné plánování je v legislativě ČR uvedeno pouze jednou jako součást plánu obrany. Navíc i tato jediná zmínka je poněkud nešťastně formulována, protože dává na stejnou úroveň plán jako výsledek plánovacích činností a tyto plánovací činnosti. Jde o znění: *„Plány obrany státu tvoří obranné plánování, plánování operací, mobilizační plánování a plánování připravenosti obranného systému státu.“* [27, §3, čl. (8)].

Vhodnějším by bylo znění vyjadřující následující myšlenku:

„Plán obrany státu tvoří výstupy obranného plánování, operačního plánování, mobilizačního plánování, plánování obranného systému státu a plánování příprav k záchranným pracím a k plnění humanitárních úkolů.“

Tento návrh vychází z původního znění čl. (8) §2 zákona 222/1999 Sb. Pro vyšší obecnost není zde zdůrazněn dnes využívaný procesní přístup.

Jak již bylo zmíněno v analytické části, v zákoně 222/1999 Sb. ve stejném článku uvedeny jsou další součásti plánu obrany státu. Tyto další součásti jsou pak rozpracovány v příslušných organizačních součástech rezortu MO v odpovídajících vnitřních předpisech. Jistě jsou obdobně rozpracovány i v jiných rezortech vlády, kterých se jednotlivé další části také týkají. Příkladem může být operační plánování pro plánování činnosti například jednotky policie ČR při jejím nasazení v operacích v zahraničí. I mobilizační plánování se dotýká celého hospodářství země, a proto i ostatní rezorty jistě mají své vnitřní normy jako regulátory k řízení procesů mobilizačního plánování v odpovědnosti konkrétního ministerstva. Také

pro plánování příprav k záchranným pracím na území ČR, což je v gesci ministerstva vnitra, jistě v tomto rezortu existuje vnitřní norma představující regulátor pro řízení tohoto procesu. Obrannému plánování by měla být věnována stejná pozornost jako ostatním součástem plánu obrany státu uvedených ve zmíněném zákonu 222/1999 Sb.

Dalším zákonem souvisejícím s obranou země, a tedy i s obranným plánováním, je ústavní zákon 110/1998 Sb. [28]. Ve prospěch překonání již poněkud zastaralého post vestfálského pojetí státu, do článku 1 tohoto zákona by bylo potřebné doplnit taky zájmy ČR. To vše při uvědomování si přesně opačně nastaveného procesu novelizace zákonů, kdy znění ústavního zákona by mělo být podkladem pro strategické dokumenty země schvalované vládou. Současné znění Koncepce zahraniční politiky ČR [25] a nepřímo také Bezpečnostní strategie ČR [24] by se mohlo považovat za částečně přesahující ústavní zákon. Při případné novelizaci definice předmětu obrany by také bylo vhodné začlenit zajištění přístupu k svobodnému využívání jednotlivých domén lidské činnosti včetně té nejnovější, domény kybernetické.

Obdobně do zákona 219/1999 Sb. by bylo možné mezi úkoly OS ČR nebo aspoň AČR zahrnout také podíl na obraně zájmů ČR.

Těmito úpravami by se podařilo sladit předmět obrany mezi zákony schválenými mocí zákonodárnou a strategiemi i koncepcemi obvykle schvalovanými mocí výkonnou.

Zmíněné návrhy úpravy stávajících zákonů nemají ambici řešit všechny problémy související s obranou země, ale jsou jednoznačně zaměřeny pouze na zmíněné problémy obranného plánování.

3.3. Návrh úpravy stávajících strategických a koncepčních dokumentů

Účelem této části je navrhnout zapracování kodifikace obranného plánování a rozšíření předmětu obrany státu o jeho zájmy do strategických a koncepčních dokumentů schvalovaných vládou.

Bezpečnostní strategie ČR: V tomto dokumentu je vhodné jasněji zdůraznit skutečnost, že zahraniční politika má svůj zásadní význam při realizaci bezpečnostní i obranné politiky státu. Tím by byla současně zvýrazněna komplexnost přístupu k zajišťování bezpečnosti ČR.

Obranná strategie ČR: v této koncepci je vhodné zvýraznit souvislost obrany státu s dalšími funkcemi státu, především s jeho zahraniční politikou a ekonomikou, které jsou, stejně jako ostatní funkce státu determinovány jeho vnitřní politikou. Rovněž by zde bylo vhodné kodifikovat obranné plánování státu jako funkci řízení obrany státu a v jeho rámci definovat šířku obranného plánování, na úrovni vlády, rezortu MO, případně pouze ozbrojených sil. Tento dokument by se měl také zabývat významem připravenosti a udržitelnosti obranyschopnosti státu jako celku, včetně jeho ozbrojených sil, ekonomiky ale i obyvatelstva, které poskytuje lidské zdroje jak pro ozbrojené síly, tak i pro ekonomiku. Zde by neměl být opomenut rovněž význam infrastruktury, jak pro ekonomiku, tak i pro ozbrojené síly, zvláště při realizaci opatření obrany státu v blízkosti území, tak především na území státu.

Místo třech pilířů zodpovědný přístup státu k obraně, akceschopné ozbrojené síly a občanská povinnost k obraně státu [11, s. 9-14], je nezbytné zmínit kritickou souvislost se zahraniční politikou a ekonomikou. U pilířů zmiňovaných v obranné strategii ostatně nelze dohledat souvislost s legislativou ČR a dalšími národními koncepčními dokumenty, natož s ostatními funkcemi státu. Odkaz na obranný průmysl není dostatečný, protože komě výroby části materiálního vybavení pro OS je nezbytné zabezpečovat udržitelnost nejen OS, ale také ekonomiky státu, ostatních organizací státu i jeho obyvatelstva.

Koncepce výstavby Armády České republiky (KVAČR) – v rámci sladění předmětu obrany v bezpečnostní strategii a obranné strategii ČR a tím i důvodu použití ozbrojených sil, je potřebné zahrnout také obranu zájmů státu. Tím bude argumentačně lépe podpořeno využívání vyčleňovaných sil a prostředků AČR v operacích a misích, které přímo nesouvisí s územím ČR. Stejně je vhodné se zmínit o nezbytnosti se zabývat udržitelností schopností AČR v širších souvislostech. Udržitelnost by měla být považována nejen jako nezbytná podmínka pro kontinuitu nasazení AČR, ale také ochrana udržitelnosti fungování ekonomiky, organizací státu i přežití obyvatelstva jako předmět obrany.

Kromě třech vyjmenovaných strategických a koncepčních dokumentů schvalovaných vládou existují další obdobné dokumenty řešící obranu země v širších souvislostech. Proto tento výčet dokumentů nemusí být úplný a obsah těchto dokumentů je potřebné aktualizovat adekvátně. Při aktualizaci dokumentů zabývajících se obranou země jako celku by bylo vhodné zabývat se

také jejich vzájemnými obsahovými i formálními souvislostmi, tedy soustavou strategických a koncepčních dokumentů země jako celku.

3.4. Návrh úpravy vnitřních předpisů rezortu MO souvisejících s předmětem obranného plánování

V souladu se zákonem 2/1969 Sb. [15] rezort MO v rámci vlády odpovídá za koordinaci opatření a činností souvisejících s obranou země, a proto primárně odpovídá za navržení všech nezbytných úprav legislativy, koncepčních dokumentů a strategií spojených s obranou země. Současně jako všechny organizace státu odpovídá za řízení vnitřního života svého ministerstva.

Působnost jednotlivých orgánů a funkcionářů k obrannému plánování, jejich vzájemné sladění a zapracování do odpovídajících dokumentů je tedy záležitostí rezortu MO.

Na základě ustanovení zákona 2/1969 Sb. stanovujícího působnosti ministerstva obrany je tedy v jeho pravomoci iniciovat novelizaci příslušné legislativy. Rovněž je v působnosti rezortu MO novelizovat koncepce a strategie související s obranou a schvalovaných vládou a docílit jejich schválení. Také v působnosti rezortu MO je pověřit touto činností konkrétní organizační celek rezortu MO řídit provádění těchto činností a zahrnout tuto odpovědnost do svých vnitřních normativních aktů.

V rámci naplňování své působnosti má rezort MO zpracovat dokumenty schvalované vládou a oslovující další ministerstva i řadu dalších organizací státu, které se podle statutu VOP mají podílet na obranném plánování.

Ke zpracování nebo aktualizaci dokumentů pro příjemce mimo rezort MO musí být v rámci rezortu MO vytvořeny potřebné podmínky. Je tedy v odpovědnosti rezortu MO pro tento účel aktualizovat své vnitřní předpisy (interní normativní akty) se zaměřením na působnost jednotlivých organizačních celků MO, na související procesy a jejich atributy. Zpracováním potřebných teoretických východisek, na jejichž základě budou pak zpracovány aktualizace všech potřebných dokumentů, může rezort MO pověřit svá vědecká pracoviště. Vědecky zpracovaná a zdůvodněná východiska mohou pomoci při prosazování potřebných legislativních změn a aktualizací potřebných dokumentů schvalovaných vládou.

Stanovený organizační celek ministerstva MO by měl být vedením rezortu MO pověřen zpracováním Metodiky obranného plánování, která bude východiskem pro stanovení

působností organizací mimo rezort MO a také v rámci svých organizačních celků. Podle závěrů analýzy zainteresovaných stran by v souladu se svou působností měla být formulací obranného plánování a rozpracováním aktualizací působností organizací mimo rezort MO a uvnitř rezortu MO pověřena SOPS MO. Stejně tak by měla být tato sekce pověřena sladčováním a aktualizací strategických a koncepčních dokumentů v působnosti rezortu MO.

Je předpoklad, že mohou existovat další, neveřejné vnitrorezortní dokumenty, případně vnitřní dokumenty VOP týkající se obranného plánování, které se mohou do určité míry zabývat působností jednotlivých subjektů. Tyto dokumenty je taky potřené aktualizovat ve smyslu rozhodnutí o rozsahu a obsahu obranného plánování ČR. Zde je nezbytné brát do úvahy, že platí jeden ze základních principů legislativy ČR, a sice že organizacím státu je dovoleno dělat jenom to, co je jim zákony přímo stanoveno. V praxi to znamená, že mimo zákonů, které dnes zatím neřeší obranné plánování, nelze mít jiné závazné dokumenty nižší právní úrovně stanovující povinnosti při obraně ČR pro organizace státu.

Organizačním řádem rezortu MO [21] je potvrzeno, že rezort MO se odpovídá za obranné plánování nezříká. V první části tohoto dokumentu je navrženo, aby obrannému plánování byla z hlediska koncepčních a strategických dokumentů ČR věnována stejná pozornost, jako ostatním součástí plánu obrany zmíněného v zákoně 222/1999 Sb. Pokud bude tento návrh akceptován, tak obranné plánování by se mělo stát předmětem nařízení vlády pro obranné plánování, jehož součástí by mohla být *Metodika obranného plánování*, zpracovaná rezortem MO.

Je předpoklad, že *Metodika obranného plánování* schválená vládou bude dostatečně autoritativním dokumentem pro další zainteresované organizace státu, jejíž představitelé jsou již dnes zastoupeni ve VOP. Strany zainteresované v procesu obranného plánování na úrovni organizací státu by si pro potřeby řízení svých souvisejících aktivit měly zpracovat své metodické pokyny vycházející z *Metodiky obranného plánování*.

S obranným plánováním souvisí řada dalších, podpůrných činností spojených jak s rozpracováním samotného procesu obranného plánování, tak i s hodnocením hrozeb, trendů jejich vývoje jakož i vývoje celé společnosti v rámci státu, se zpracováváním scénářů, tvorbou a udržováním databází potřebných informací.

Z obsahové analýzy národních a rezortních dokumentů vyplývá, že vnitřním předpisem rezortu MO pro plánování činnosti a rozvoje je RMO 66/2012. Skutečností ale je, že rezort MO má ve své odpovědnosti řadu dalších plánovacích procesů, než pouze plánování své činnosti a rozvoje. Rezort MO ovšem postrádá vnitřní předpis, který by zastřešoval všechny plánovací procesy ve své odpovědnosti. Kromě již zmíněného plánování činnosti a rozvoje, by měl tento vnitřní předpis normativně řešit obecné zásady platné pro všechny oblasti plánování v působnosti rezortu MO včetně těch zmíněných v zákoně 222/1999 Sb., nevylučuje obranné plánování.

Postrádaný vnitřní předpis by ujednotoval plánování v rezortu MO co do cílů, přístupů, časových horizontů, metod a nástrojů a sloužil by jako základ pro všechny plánovací aktivity v rezortu MO. Tento vnitřní předpis by měl sloužit jako teoretické i praktické východisko pro rozpracování metodik k řízení jednotlivých plánovacích aktivit v rámci rezortu MO. Na jeho základě by pak mohly být zpracovány metodiky pro plánování v jednotlivých funkčních oblastech.

Poznámka: V podobné situaci se nachází také o úroveň vyšší oblast procesu, tedy procesu řízení v rezortu MO (obrázek č. 3-3), kdy je využívána celá řada dimenzí řízení, ke kterým existují platné RMO, ale není k dispozici vnitřní předpis kodifikující proces řízení v rezortu MO jako celek.

3.5. Návrh zabezpečení procesu obranného plánování

Podle Grasseové [8] je každému procesu pro jeho řádné provádění nezbytné poskytnout potřebné zabezpečení zahrnující zabezpečení personální, materiální i finanční. Součástí materiálního zabezpečení je také související programové vybavení pro informační a komunikační systémy, včetně potřebných informací, které nejsou vstupem pro zabezpečovaný proces, ale součástí jeho zabezpečení. Všechny zmíněné zdroje musí být poskytovány v potřebném čase, proto čas lze považovat za jeden ze zdrojů, případně za dimenzi těchto zdrojů.

Personál. Pro provádění všech činností souvisejících s procesem obecně je nezbytné mít k dispozici dostatečný počet dostatečně připraveného personálu. V případě procesu obranného plánování jde o odborníky na řešení obrany státu jako celku i ve všech jeho

oblastech. Především jde o odborníky v oblastech vnitřní politiky státu, zahraniční politiky, ekonomiky a ozbrojených sil, kteří jsou schopni poskytovat svou expertízu zaměřenou na dobu míru, krizové stavy, stav ohrožení státu i válečný stav. Jde o odborníky zaměřené na strategický stupeň řízení a s ním související metody a nástroje. Kromě základních vědeckých metod využívaných v procesu plánování je nutné počítat i s odborníky na metody simulace a modelování k ověřování navrhovaných rozhodnutí, protože navrhovaná řešení není často racionální nebo ekonomické ověřovat prakticky. V této souvislosti lze jenom doporučit cílevědomější využívání odborníků rezortu MO majících zkušenosti z obranného plánování NATO a EU získané při výkonu funkcí v zahraničí.

Materiální zabezpečení. Toto zabezpečení zahrnuje jak nezbytné pracovní podmínky pro práci personálu, tak i pro řádnou funkci využívaných technologií. Tyto technologie obecně zahrnují přístrojové a programové vybavení (hardware – HW; software - SW) a jsou určeny pro jednotlivé činnosti obecného informačního cyklu zahrnujícího získávání, sběr, zpracování, distribuci, generování výstupných informací, jejich zobrazování a archivaci informací v neutajované i utajované podobě, v elektronické nebo listinné formě. Při zabezpečování potřebného HW a SW je potřebné brát do úvahy, že jde o informace kritické pro zajišťování obrany státu, kdy nesprávné rozhodnutí nebo nesprávná manipulace může mít dalekosáhlé politické i ekonomické důsledky. Realizace zpracovaných plánů může být ekonomicky vysoce náročnou, může mít dlouhodobé následky, případně může jít o nevratné kroky. Proto hledání zdrojově a časově výhodnějších variant řešení spojených pomocí simulace a modelování je nezbytné.

Generování možných variant řešení je spojeno s velkými objemy dat souvisejících s několika odlišnými oblastmi, a proto jejich prezentování ve srozumitelné podobě je neméně důležité.

Materiální zabezpečení by mělo poskytovat možnost pracovat s potřebným objemem dat v čase blízkém reálnému, což klade vysoké požadavky na výkon komunikačních a informačních systémů. Využívané data jsou podle svého obsahového zaměření ukládána do příslušných databází umožňujícími místní i vzdálený přístup pro všechny autorizované uživatele. Databáze kromě řízení přístupů uživatelů by měly obsahovat také SW pro zpracovávání výstupních informací v potřebných formátech. Měly by již využívat prvky umělé inteligence ke generování

spektra možných variant a poskytovat základní hodnocení jednotlivých variant a jejich srozumitelného prezentování pro různé úrovně uživatelů.

Pro potřeby obranného plánování je potřebné počítat s databázemi vstupních informací zahrnujícími databáze stávajících i předpokládaných hrozeb, trendů vývoje sledovaných oblastí lidské činnosti a souvisejících politických zadání. Ke generování požadavků na schopnosti je potřebné disponovat databází scénářů, jejich možných souběhů, vygenerovaných variant požadavků na schopnosti, kritérii jejich posuzování, a to jak v případě jednotlivých požadavků, tak i jejich ucelených souborů souvisejících s konkrétními hrozbami a scénáři. Generování variant požadavků a rozhodování o nejvhodnější variantě jejich uspokojování je spojeno s verifikací zvolené varianty využívající databázi informací z koncepcí operačního použití OS jako podkladů pro modelování a simulaci. K podpoře generování variant požadavků na schopnosti je vhodné disponovat databází referenčních schopností s jejich možnými interními nebo externími nositeli, i jejich orientační zdrojovou a časovou náročností. Další podporu mohou poskytnout informace z databázi zkušeností z předešlých generování požadavků na schopnosti, z operačního nasazení, případně ze cvičení odpovídajícího zaměření. Výstupní informace procesu obranného plánování mohou využívat databáze souborů požadavků na schopnosti pro jejich vybrané varianty včetně databáze formátů jejich zobrazování.

Vhodným technickým řešením zmíněných dílčích databází může být víceúrovňový hierarchicky strukturovaný, vzájemně propojený systém databází. Tento systém by pro zvýšení efektivnosti obranného plánování měl být propojen s obdobnou databází pro proces plánování schopností.

Do materiálního zabezpečení je možné zahrnout také využívání externích dodavatelů služeb, pro které je neefektivní vytvořit a udržovat vnitřní organizační prvky. Při výběru externích dodavatelů je ale potřebné brát do úvahy nejen jejich odbornou kvalifikaci, ale také schopnost pracovat s klasifikovanými informacemi.

Finanční zdroje. Tyto zdroje přímo souvisejí se zajišťováním externí expertízy z různých prostředí, protože organizace provádějící obranné plánování z kapacitních i ekonomických důvodů nemá dostatek vysoce kvalifikovaných odborníků na všechny související oblasti. Proto se jeví racionálnější jednorázově, případně i opakovaně využívat externí odborníky jak vyžádáním jejich expertízy proti zaplacení, tak jejich hrazené účasti v pracovních týmech,

nebo poskytováním grantů externím organizacím. Do přímého využívání finančních zdrojů je potřebné také zahrnout využívání outsourcingu při dočasném zajišťování potřebného materiálního vybavení, kterého trvalé pořízování a udržování by nebylo rentabilní.

Nepřímé využívání finančních zdroje by mělo zahrnovat také finanční náročnost rekrutace potřebných odborníků do organizace realizující proces obranného plánování, jejich vzdělávání, případně podporu studentů škol k jejich pozdějšímu získání do organizace. Hrazení platů pro personál organizace by mělo být součástí osobních mandatorních výdajů této organizace. Do nepřímého využívání finančních zdrojů je možné započíst také vytváření příznivých pracovních podmínek pro personál i činnost technologií, což je obvykle kalkulováno jako součást běžných výdajů organizace. Do nepřímého využívání finančních zdrojů je potřebné také zakalkulovat pořízování dostatečně výkonných komunikačních a informačních systémů schopných pracovat s nejmodernějším programovým vybavením i pořízování a aktualizaci tohoto programového vybavení.

Časový rozměr zabezpečení. Čas je zde považován za nezávislý zdroj ovlivňující včasné zpracování potřebných plánovacích dokumentů, ověření všech souvisejících opatření a jejich rozpracování do dokumentů nižších úrovní. Rovněž zabezpečení nezbytného personálu, materiálního zabezpečení, finančních zdrojů i expertíz od vnějších odborníků má svůj časový rozměr umožňující jejich efektivní využívání a vyvarování se zbytečných prostojů nebo nežádoucích kumulací. Význam času je také potvrzen tím, že doba připravenosti požadovaných schopností jako jednoho z kritických parametrů jej přímo propojuje s včasností zabezpečení bezproblémové realizace celého procesu.

3.6 Širší rizika obranného plánování při zajištění obrany ČR

Rizika procesu obranného plánování byla naznačena již v návrhu modelu procesu, jenž je součástí části 3.1 této kapitoly. Tato rizika jsou spíše technického charakteru ovlivňující především účinnost obranného plánování a tím řízení obrany země. Obranné plánování, vzhledem ke svému politickému charakteru, může mít i širší politická rizika. Účelem této části publikace je zaměřit se na ta z nich, která mohou mít širší dopad na rezort MO, případně na celou Českou republiku.

Prvním z nich je riziko pro reprezentaci ČR a vyplývá z obsahové analýzy, kdy je v několika strategických a koncepčních dokumentech rezortu konstatováno propojení obranného plánování ČR s obranným plánováním NATO či EU. Rizikem je věrohodnost tohoto tvrzení, když obranné plánování ČR není zatím kodifikováno.

Podobného charakteru je riziko s prokazováním legitimacy nasazování sil a prostředků OS v operacích v zahraničí vedených NATO, EU, OSN včetně případných operací k prosazování zájmů ČR. Pokud zájmy ČR nejsou uváděny v národní legislativě jako předmět obrany a tím i možný důvod k nasazení OS sloužících primárně pro obranu České republiky, nasazení OS je v tomto případě problematické. Současná reprezentace země zdůvodňuje nasazování s/p OS ČR do operací NATO a EU mimo území ČR jako plnění spojeneckých závazků, ovšem mnohem pochopitelnější a stravitelnější důvod by byla obrana zájmů ČR v rámci existující globalizace. Nakonec i plnění spojeneckých závazků jako součást kolektivní obrany i přímá obrana teritoria, státních hranic či vzdušného prostoru země patří k životním zájmům ČR.

Jiným rizikem je nenaplnění litery zákona 222/1999 Sb., který konstatuje existenci obranného plánování. Rizikem stejného charakteru, ale nižší významové úrovně, je neřešený nesoulad mezi legislativou a strategickými či koncepčními dokumenty vlády a jejich rezortů.

Rezortu MO se týká riziko spočívající v problematickém prokazování efektivního vynakládání přidělených zdrojů na činnosti, které nejsou podloženy platnou legislativou či strategickými a koncepčními dokumenty. S tím souvisí problémy s vyhodnocováním úrovně dosahování cílů rezortu související s obranným plánováním i s obhajováním hodnocení, že obrana ČR je zajištěna, když jeden z předpokladů efektivního využívání zdrojů pro zajištění obrany, obranné plánování, není kodifikován.

Podobné riziko se týká problémů s věrohodným vyhodnocováním naplňování působnosti jednotlivých sekcí MO, které podle organizačního řádu mají odpovědnost za obranné plánování, či jeho součást, když předmět této působnosti není kodifikován.

Zmíněná vybraná širší rizika jsou jenom ilustrativním vzorkem, ale i z jejich výčtu lze vypožorovat stejné dva poznatky z analýzy, kterými jsou absence kodifikace obranného plánování a post vestfálské pojetí předmětu obrany nezahrnujícím další zájmy státu.

Závěr

Ačkoliv nelze podceňovat nutnost mít připravené nezbytné plány k zajištění obrany země, významnější než tyto plány je disponovat schopností v relativně krátké době aktualizovat existující plány podle aktuálního vývoje situace v mezinárodním prostředí. Aktualizace těchto plánů má zohledňovat nejen náhlé změny ve vývoji situace, ale také trendy, které obranyschopnost země přímo či nepřímo ovlivňují.

K tomu, aby ČR disponovala odborníky na obranné plánování, je také nezbytné precizně kodifikovat nejen proces obranného plánování a jeho atributy, ale také sladění působností jednotlivých aktérů. S působností aktérů přímo souvisí i požadavky na odborníky a na jejich nezbytné materiální zabezpečení.

Základním přínosem této publikace je komplexní pohled na obranné plánování, který vychází z politologie a v jejím rámci ze základních funkcí státu, kdy považuje zajištění obranyschopnosti země za jednu z nejdůležitějších vnějších funkcí státu. Kromě teorie státnosti tato publikace také vychází z teorie managementu považující plánování za nedílnou součást řízení. Z tohoto důvodu je k obrannému plánování přistupováno jako na plánování na úrovni státu, tedy na strategické plánování k zajištění jedné z jeho základních funkcí. Tímto publikace poukazuje na stát a jeho organizace, které by se měly touto funkcí státu zabývat. Důrazem na obranu jako funkci státu publikace polemizuje s jinými zdroji považujícími obranné plánování pouze za plánování činnosti na úrovni rezortu obrany. Současně polemizuje s názorem, že při obranném plánování země postačuje víceméně převzít proces obranného plánování NATO.

Zvolený přístup umožňuje komplexněji vnímat procesy a jejich činnosti či aktivity související s obranným plánováním, tedy plánováním zajišťování obranyschopnosti země v jeho širším pojetí. Tímto publikace poukazuje na působnost vlády země, jejích jednotlivých ministerstev, organizací státu a orgánů státní správy a samosprávy, které by se měly z hlediska jejich působností podílet na zajišťování obranyschopnosti země. Z tohoto důvodu ty jejich činnosti, které souvisejí se zajišťováním obranyschopnosti země, by měly být předmětem obranného plánování.

Publikace také poukazuje na konkrétní nedůslednosti v legislativě země a další dostupné související dokumenty, které se obrannému plánování věnují pouze okrajově. Všímá si také pozornost jiných zemí věnované jejich obrannému plánování a navrhuje obecná opatření k zdokonalení obranného plánování ČR. Nesoustřeďuje se tedy pouze na roli rezortu MO, případně GŠ AČR, jak bývá častým zvykem nejen u široké veřejnosti, ale také i v části odborných kruhů. Všímá si návaznosti obranného plánování na další funkce státu a tím také na státní organizace, na státní správu jako celek, samosprávu a okrajově na všechny fyzické a právnické osoby mající souvislost s Českou republikou. Všechny tyto organizace a osoby mají své povinnosti k zajišťování obranyschopnosti země, a tedy jejich činnost se může stát součástí obranného plánování.

V předložené podobě je publikace využitelná k vyvolání diskuse nad stavem obranného plánování země v širších politických kruzích i v odborné veřejnosti zabývající se bezpečností a obranou státu jako celku. Poukazuje na nutné rozdíly mezi obranným plánováním NATO obecně a obranným plánováním konkrétní členské země, vyplývající z funkcí, které plní NATO a které musí plnit tato země. Proto může být tato publikace zajímavá pro širší odbornou veřejnost zabývající se obranyschopností země, protože se zabývá obranyschopností země z pohledu funkcí státu a jejich vzájemných souvislostí.

Dalším využitím této publikace je poskytnutí základního učebního textu pro kariérové kurzy organizované Centrem bezpečnostních a vojenskostrategických studií Univerzity obrany v Brně pro vyšší důstojníky rezortu MO a jejich civilní protějšky. Publikace je rovněž využitelná pro další vysoké školy a instituce zabývající se příbuznými obory souvisejícími s bezpečností země a její obranou.

Jiné možné využití nabízí jednotlivé části této publikace, především obsahová analýza souvisejících dokumentů vybraných zemí, ČR i výsledky analýzy zainteresovaných stran, které mohou být využity při další vědecké práci v oblastech příbuzných předmětu zkoumání.

Shrnutí

Obrana zájmů státu v prostředí měnících se hrozeb včetně jeho obrany proti jeho vnějšímu napadení je jednou ze základních funkcí státu, přičemž budování a udržování příslušných schopností k její realizaci je zdrojově a časově náročná záležitost. Jednou z cest jak zdrojovou náročnost snížit je účast státu v systému kolektivní obrany.

Vzhledem k náročnosti vybudování a udržování potřebných schopností, je racionální budování a udržování potřebných schopností pečlivě plánovat. Formulování požadavků na potřebné schopnosti k zajištění obrany zájmů země je předmětem činnosti obranného plánování. Obranné plánování má zajistit, aby požadavky na kvalitu a kvantitu schopností odpovídaly proměnlivým hrozbám a současně aby odpovídaly ekonomickým možnostem země.

Pokud země při zajišťování své obrany využívá kolektivní obranu, je racionální její národní obranné plánování synchronizovat s obranným plánováním organizace poskytující kolektivní obranu svým členským zemím.

Až do tohoto místa jsou zmíněné teze platné i pro Českou republiku. V jejich strategických a koncepčních dokumentech řešících obranu České republiky je uvedeno, že obranné plánování je její harmonizováno s obranným plánováním NATO poskytujícím této zemi kolektivní obranu. Problémem ale je, že obranné plánování v České republice zatím není formulováno.

Ambicí této publikace je pojmenovat tento problém a přispět k jeho vyřešení. Na základě praxe v oblasti obranného plánování využívané ve vybraných zemích publikace nabízí soubor disciplín obranného plánování využitelný v České republice a tři modely možného procesu obranného plánování včetně jeho subprocessů. Součástí této publikace je také návrh působností vybraných aktérů, kteří by se svým dílem měli podílet na obranném plánování České republiky.

Summary

Defence of nation's interests within continuously changing environment including its defence against external invasion is one of basic functions of a statehood where development and sustainment of appropriate capabilities for its realisation is a time and resources demanding matter. One of ways how to decrease this cost demand is participation of the state within a system of a collective defence.

Considering demanding nature of development and sustainment of needed capabilities careful planning of their development and sustainment is highly rational issue. Formulation of needed capability requirements in order to ensure defence of country's interests is an object of a defence planning. The defence planning has to ensure that requirements for quality and quantity of capabilities meet changing threats and, at the same time meet economic possibilities of the country.

When the country takes advantage of the collective defence, harmonisation of its defence planning with defence planning of an organisation providing the collective defence is reasonable.

Above mentioned propositions are valid also for the Czech Republic till this moment. In her strategic and conceptual documents dealing with defence of this country is stated her defence planning is harmonised or synchronised with the defence planning of NATO providing the collective defence to this country. Problem is the defence planning of the Czech Republic is not formulated.

Ambition of this publication is to address this challenge and to contribute to its solution. Based on a defence planning practice explored within chosen countries this work offers a set of planning disciplines usable in the Czech Republic and three models of possible defence planning process including its subprocesses. A component of this publication is also a proposal of functions of selected authorities which should contribute on the defence planning of this country.

Seznam obrázků

číslo	název	stránka
1-1	Demingův cyklus řízení	11
1-2	Vztah mezi řízením obrany a obraným plánováním.	11
1-3	Pojetí obranného plánování v závislosti na zahrnutých funkcích státu	16
1-4	Návaznost procesu obranného plánování a procesu plánování schopností	17
2-1	Blokové schéma NDPP	26
2-2	Plánovací domény a plánovací horizonty NDPP.	28
2-3	Grafické znázornění hodnot jednotlivých kritérií u vybraných států	33
2-4	Ilustrace míry vlivu vybraných aktérů	36
3-1	Návrh pilířů zajišťování obrany země	40
3-2	Návrh disciplín obranného plánování pro podmínky ČR	42
3-3	Funkční strom navrhovaného procesu obranného plánování ČR	44
3-4	Ilustrace možných souběhů scénářů obranného plánování a dalších oblastí použití schopností rozvíjených a udržovaných ve prospěch obrany státu	46
3-5	Diagram alokovaných funkcí navrhovaného procesu obranného plánování	47
3-6	Ilustrace modelu přidané hodnoty	49

Seznam tabulek

číslo	název	stránka
2-1	Kritéria obsahového hodnocení vybraných dokumentů	19
2-2	Stupnice hodnocení jednotlivých kritérií	19
2-3	Výsledky obsahové analýzy vybraných dokumentů vybraných mezinárodních organizací	30

Zkratky

zkratka	Znění v původním jazyce	Znění v českém jazyce
AA/AD	Area Access / Access Denial	Přístup do oblasti/zamezení přístupu
AČR	Armáda České republiky	dtto
BKO	Bílá kniha o obraně	dtto
BRS	Bezpečnostní rada státu	dtto
CARD	Coordinated Annual Review on Defence	Koordinované roční hodnocení obrany
ČR	Česká republika	dtto
DdV	Dlouhodobý výhled	dtto
EDF	European Defence Fund	Evropský obranný fond
EU	Evropská unie	dtto
GBR	Great Britain	Velká Británie
HDP	Hrubý domácí produkt	dtto
HNS	Host Nation Support	Podpora hostitelskou zemí
HW	Hardware	Přístrojové vybavení
KVAČR	Koncepce výstavby Armády České republiky	dtto
MO	Ministerstvo obrany	dtto
NAC	North Atlantic Council	Severoatlantická rada
NATO	North Atlantic Treaty Organisation	Organizace severoatlantské smlouvy
NDPP	NATO Defence Planning Process	Proces obranného plánování NATO
NGŠ AČR	Náčelník Generálního štábu AČR	dtto
NSC	NATO Strategic Concept	Strategická koncepce NATO
OSN	Organizace spojených národů	dtto
OVPzEB MO	Odbor vojenského průzkumu a EB	dtto
PESCO	Permanent Structured Cooperation	Stálá strukturovaná spolupráce
PMC	Private Military Company	Soukromá vojenská společnost
PSC	Private Security Company	Soukromá bezpečnostní společnost
RC	Requirements Catalogue	Katalog požadavků (na schopnosti)
RMO	Rozkaz ministra obrany	dtto
RP	Roční plán, roční plánování	dtto
ŘeVZ	Ředitel Vojenského zpravodajství	dtto
Sb.	Sbírky	dtto
SdP	Střednědobý plán, střednědobé plánování	dtto
SOPS MO	Sekce obranné politiky a strategie MO	dtto
SPS MO	Sekce plánování schopností MO	dtto
SPod MO	Sekce podpory MO	dtto
SRN	Spolková republika Německo	dtto
SRS MO	Sekce rozvoje schopností	dtto

SSO MO	Sekce a samostatné odbory MO	dtto
SW	Software	Programové vybavení
ŠIS	Štábní informační systém	dtto
USA	United States of America	Spojené státy americké
ÚSÚ	Ústřední správní úřad	dtto
VOP	Výbor pro obranné plánování	dtto
VP	Vojenská policie	dtto
VTM	Výzbroj, technika a materiál	dtto
VZ	Vojenská zpravodajství	dtto

Literatura

- [1] FRANCE. *Convention Relating to the Regulation of Aerial Navigation: Paris Convention*. Paris, 1919. Dostupné z: http://library.arcticportal.org/1580/1/1919_Paris_convention.pdf.
- [2] *Dohoda č. 147/1947 Sb.: Úmluva o mezinárodním civilním letectví*. Praha, 1947. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1947-147>.
- [3] *Charta Organizácie spojených národov* [online]. 1945, 10. ledna 1946, 18 [cit. 2018-11-21]. Dostupné z: <http://antiskola.eu/cz/referaty/3388-charta-osn-plne-znenie>.
- [4] The North Atlantic Treaty: Washington D.C. - 4 April 1949. In: *North Atlantic Treaty Organisation* [online]. 2016 [cit. 2017-02-15]. Dostupné z: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm
- [5] *Lisabonská smlouva: Konsolidovaný text smlouvy o evropské unii a smlouvy o fungování Evropské unie ve znění Lisabonské smlouvy* [online]. Praha: Odbor informování o evropských záležitostech, Úřad vlády České republiky, 2008, 512 [cit. 2017-08-08]. Dostupné z: <http://www.mkcr.cz/assets/evropska-unie/lisabonskasmlouva/LS-konsolid.pdf>.
- [6] FIALA, Roman. *Základy managementu*. Jihlava: VŠPJ, 2009, 83 s. ISBN 978-80-87035-24-5.
- [7] VEBER, Jaromír. *Management: základy, moderní manažerské přístupy, výkonnost a prosperita*. 2., aktualiz. vyd. Praha: Management Press, 2009, 734 s. ISBN 978-80-7261-200-0.
- [8] GRASSEOVÁ, Monika, Radek DUBEC a Roman HORÁK. *Procesní řízení ve veřejném sektoru: teoretická východiska a praktické příklady*. Brno: Computer Press, 2008, v, 266 s. ISBN 9788025119877.
- [9] System on Line: Demingův cyklus PDCA. SEDLÁČEK, Miroslav. EZU. <Http://www.systemonline.cz/sprava-it/deminguv-cyklus-pdca.htm> [online]. [cit. 2015-03-25]. Dostupné z: <http://www.systemonline.cz/sprava-it/deminguv-cyklus-pdca.htm>
- [10] *Bílá kniha o obraně*. Praha: OKP MO ČR, 2011, 167 s. ISBN 978-80-7278-564-3. Dostupné z: http://www.mocr.army.cz/assets/informacni-servis/bila-kniha/dokumenty/ceske-dokumenty/bila_kniha_o_obrane.pdf.
- [11] *Obranná strategie České republiky*. Praha: VHÚ Praha, 2017. Dostupné z: http://www.mocr.army.cz/images/id_40001_50000/46088/Obrann_strategie_2017_-_CZ.pdf.
- [12] *Rozkaz Ministra obrany č. 66/2012: Plánování činnosti a rozvoje v rezortu Ministerstva obrany*. Praha: Ministerstvo obrany České republiky, 2012. Vnitřní neujádňovaný dokument rezortu MO.
- [13] *Zákon č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky*. In: Praha: Parlament České republiky, 1999, ročník 1999, číslo 219. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1999-219>

- [14] NATO Defence Planning Process. In: *North Atlantic Treaty Organisation* [online]. 2017 [cit. 2017-02-16]. Dostupné z: http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49202.htm
- [15] *Zákon 2/1969 Sb. ve znění pozdějších předpisů: O zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky*. Praha, 1969.
- [16] BAXA, Fabian; MELICHAR, Josef; PETRÁŠ, Zdeněk; PROCHÁZKA, Josef; PROCHÁZKA, Dalibor; MIČÁNEK, František. *Obranné plánování - plánování za nejistoty*. Praha: Ministerstvo obrany ČR, 2018, 140 s. ISBN 978-80-7278-710-4.
- [17] PALMER, Diego A. Ruiz. Back to the future? Russia's hybrid warfare, revolution in military affairs and Cold War comparisons. *Research Paper* [online]. Roma: DeBooks Italia, 2015, October 2015, (120), 12 [cit. 2018-11-27]. ISSN 2076 – 0957. Dostupné z: www.ndc.nato.int.
- [18] GERASIMOV, Valery. ЦЕННОСТЬ НАУКИ В ПРЕДВИДЕНИИ. *ВОЕННО-ПРОМЫШЛЕННЫЙ КУРЬЕР* [online]. Moskva, 2013, 5.3.2013, (8 (476), 12 [cit. 2018-11-27]. Dostupné z: www.vpk-news.ru.
- [19] Procházka, Josef, Mičánek, František, Šmondrek, Jozef, Melichar, Josef, Scénáře v procesu plánování schopnost, *Vojenské rozhledy*, 2016, roč. 25 (57), č.1, s. 44–60, ISSN 12103292 (tištěná verze), ISSN 23362995 (online). Dostupné z: www.vojenskerozhledy.cz
- [20] BAXA, Fabian. Plánujeme schopnosti nebo na základě schopností? In: *7th International Scientific Conference - National and International Security 2016*. Liptovský Mikuláš: Akadémia ozbrojených síl generála Rastislava Štefánika, 2016, s. 22-31. ISBN 978-80-8040-534-2
- [21] *Organizační řád Ministerstva obrany: čj. MO 162987/2018-SST MO*. Praha: ministerstvo obrany, 2018, ročník 2018. Vnitřní neутajovaný dokument rezortu MO.
- [22] Procesní model MO. *Štábní informační systém AČR* [online]. Praha: ministerstvo obrany, 2000 [cit. 2016-01-13]. Vnitřní neутajovaný dokument rezortu MO. Dostupné z: <http://teams.sharepoint.acr>.
- [23] *Národní obranná strategie České republiky*. Praha: AVIS, 1997. Dostupné také z: <http://www.mocr.army.cz/images/Bilakniha/CSD/1997%20Narodni%20Obranna%20strategie%20CR.pdf>.
- [24] *Bezpečnostní strategie České republiky 2015*. Praha: Ministerstvo zahraniční věcí ČR, 2015, 2015, 24 s. ISBN 978-80-7441-005-5. Dostupné z: http://www.mocr.army.cz/images/id_40001_50000/46088/Bezpecnostni_strategie_2015.pdf.
- [25] *Koncepce zahraniční politiky České republiky* [online]. Praha, 2015, 13.7.2015, 18 [cit. 2018-11-29]. Dostupné z: https://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/analyzy_a_koncepce/koncepce_zahranicni_politiky_cr.html

- [26] *Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky*. In: Praha: Poslanecká sněmovna parlamentu České republiky, 1993, ročník 1993, číslo 1. Dostupné z: <http://portal.gov.cz/app/zakony/zakonPar.jsp?idBiblio=40450>
- [27] *Zákon 222/1999 Sb. ve znění pozdějších předpisů: O zajišťování obrany České republiky*. Praha: AION CS, 2011, ročník 1999, číslo 222. Dostupné také z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/1999-222>
- [28] *Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky*. Praha: Parlament České republiky, 1998, ročník 1998, číslo 110. Dostupné z: <https://portal.gov.cz/app/zakony/zakonPar.jsp?idBiblio=46612>
- [29] *Statut výboru pro obranné plánování: Příloha č. 3 k usnesení vlády ze dne 9. července 2014 č. 544*. In: Praha, 2014. Dostupné z: <http://www.mocr.army.cz/assets/dokumenty-a-legislativa/obranne-planovani/priloha-uv-544-3-statut-vop.pdf>.
- [30] *Koncepce výstavby profesionální Armády České republiky a mobilizace ozbrojených sil České republiky přepracovaná na změněný zdrojový rámec*. Praha: AVIS, 2003. ISSN 1211-801X.
- [31] BAXA, Fabian. Plánujeme schopnosti nebo na základě schopností? In: 7th International Scientific Conference - National and International Security 2016. Liptovský Mikuláš: Liptovský Mikuláš: Akadémia ozbrojených síl generála Rastislava Štefánika, 2016. ISBN 978-80-8040-534-2.
- [32] Informace o změně pohotovostního systému OSN [online]. Praha: MO ČR, 2016, 1 [cit. 2019-08-19]. Dostupné z: <http://www.army.cz/scripts/modules/fs/fulltxt.php?searchtext=UNSAS>
- [33] North Atlantic Council. In: *North Atlantic Treaty Organisation* [online]. 2016 [cit. 2017-02-24]. Dostupné z: http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49763.htm?selectedLocale=en
- [34] *Active Engagement, Modern Defence: NATO Strategic Concept 2010* [online], s. 11 [cit. 2017-02-15]. Dostupné z: http://nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_publications/20120203_strategic-concept-2010-eng.pdf.
- [35] PETRÁŠ, Zdeněk. Analýza přístupu NATO a EU k procesu plánování schopností. *Vojenské rozhledy*. 2017, 26 (1), 3-21. ISSN 1210-3292 (print), 2336-2995 (on-line). Dostupné z: www.vojenskerozhledy.cz
- [36] STEJSKAL, Jan. Obranné plánování NATO (neustále) v tranzici, *Vojenské rozhledy*, 2013, roč. 22 (54), č. 3, s. 71–80, ISSN 1210-3292
- [37] MARTINEZ, Alejandro Serrano. NATO's Level of Ambition in Light of the Current Strategic Context. Fort Leavenworth, Kansas, 2012, 57 s. Dostupné z: <http://www.procon.org/sourcefiles/united-states-army-command-general-college-2012.pdf>

- [38] Wales Summit Declaration. In: *North Atlantic Treaty Organisation* [online]. 2014 [cit. 2017-02-15]. Dostupné z: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm?mode=pressrelease
- [39] *Lisabonská smlouva: Konsolidovaný text smlouvy o evropské unii a smlouvy o fungování Evropské unie ve znění Lisabonské smlouvy* [online]. Praha: Odbor informování o evropských záležitostech, Úřad vlády České republiky, 2008, 512 [cit. 2017-08-08]. Dostupné z: <http://www.mkcr.cz/assets/evropska-unie/lisabonskasmlouva/LS-konsolid.pdf>
- [40] NATO, *BI-SC Agreed Capability Codes and Capability Statements, 2011, SHAPE/CPPCAMFCR/JM/281143*. Belgie, 2011. Vnitřní neutajovaný dokument NATO
- [41] MATTELAER, Alexander. Revisiting the Principles of NATO Burden-Sharing: US Leadership and NATO. In: *Army War College* [online]. 2016 [cit. 2018-12-07]. Dostupné z: https://ssi.armywarcollege.edu/pubs/parameters/issues/Spring_2016/6_Mattelaer.pdf.
- [42] Petersberg Declaration made by the WEU Council of Ministers (Bonn, 19 June 1992). *PETERSBERG DECLARATION: Western European Union* [online]. cvce, 1992, 31 December 1992. [cit. 2018-12-03]. Dostupné z: https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/16938094-bb79-41ff-951c-f6c7aae8a97a/publishable_en.pdf
- [43] *Defence Planning*. Vienna: OSCE Secretariat, 1996, 7 s. Dostupné z: <https://www.osce.org/fsc/41368>.
- [46] *Summary of the National Defense Strategy of The United States of America 2018: Sharpening the American Military's Competitive Edge*. 2018, 14 s. Dostupné z: <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>
- [47]. *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015: A Secure and Prosperous United Kingdom*. Williams Lea Group, 2015, 95 s. ISBN 9781474125963. Dostupné z: www.gov.uk/government/publications
- [48] *Defence and National Security Strategic Review*. Paris: DCoD Bureau des éditions, 2017, 99 s. Dostupné z: <https://cd-geneve.delegfrance.org/Strategic-review-of-Defence-and-national-security-2017>
- [49] *Obranná stratégia Slovenskej republiky: (Návrh – medzirezortné pripomienkové konanie 4.9. – 18.9.2017)*. 2017. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2017/640>
- [50] GROZDANOSKA, Natasha. *National Defence and Security*. European Scientific Journal, (February 2014 /SPECIAL/ edition vol.1), 7 s. 1. ISSN 1857 – 7881. Dostupné z: <https://eujournal.org/index.php/esj/article/viewFile/2838/2669>
- [51] *NATIONAL DEFENSE STRATEGY 2015-2019: A Strong Romania within Europe and the World*. BUCHAREST, 2015, 23 s. Dostupné z: http://www.presidency.ro/files/userfiles/National_Defense_Strategy_2015_-_2019.pdf

[52] *Defence White Paper: Australian Government*. Department of Defence, 2016, 188 s. ISBN 978-0-9941680-5-4. Dostupné z: <http://www.defence.gov.au/whitepaper/>

[53] Tasks and Activities: Defence Policy. *Ministry of Defence* [online]. [cit. 2018-12-20]. Dostupné z: https://www.defmin.fi/en/tasks_and_activities/defence_policy

[54] *Austrian Security Strategy: Security in a new decade - Shaping security*. Vienna: Heeresdruckzentrum, 2013, 26 s.

[55] BAXA, Fabian. *Plánování schopností v podmínkách cílově orientovaného plánování rezortu obrany ČR s využitím manažerských nástrojů*. Brno, 2018. Dizertační práce. Univerzita obrany. Vedoucí práce doc. Ing. Milan KUBEŠA, CSc.

Příloha č. 1: Výsledky obsahové analýzy vybraných dokumentů ČR.

p.č.	Název dokumentu	1.funkce státu	2.rozsah obranného plánování	3.další objekty obrany	4.fyzické a právnické osoby	5. plánování zdrojů	Poznámka
1	zákon 110/1998 Sb.	1	1	2	1	1	
2	Zákon 222/1999 Sb.	1	1	2	2	1	
3	Zákon 2/1969 Sb. [14]	1	1	1	1	1	
4	Statut VOP [28]	1	1	1	1	1	
5	Bezpečnostní strategie ČR [23]	2	2	2	2	1	
6	Koncepce zahraniční politiky ČR (2015) [24]	2	1	3	2	1	
7	Obranná strategie ČR	2	1	1	2	1	
8	KVAČR	2	1	2	2	1	
9	Dlouhodobý výhled	2	1	2	1	1	
10	BKO [10]	3	2	2	2	1	
11	Národní obranná strategie ČR [24]	4	3	2	3	2	
12	Procesní model rezortu MO [22]	1	1	1	1	1	
13	Organizační řád rezortu MO [21]	2	1	2	1	1	
14	RMO 66/2012 [20]	1	1	0	0	0	
15	Metodika SdP a RP	1	1	0	0	0	
16	Metodické pokyny	1	1	0	0	0	

Zdroj: Vlastní zpracování.

Příloha č. 2: Výsledky obsahové analýzy vybraných dokumentů
vybraných zemí

p.č.	Vybraná země	1.funkce státu	2.rozsah obranného plánování	3.další předměty obrany	4.fyzické a právnické osoby	5.plánování zdrojů	Poznámka
1	USA	3	3	3	3	3	
2	Velká Británie	3	3	3	3	3	
3	Francie	3	3	4	3	3	
4	Slovenská rep.	3	4	2	3	3	
5	Makedonie	4	3	3	1	3	
6	Rumunsko	4	3	3	2	3	
7	Austrálie	3	3	2	3	3	
8	Finsko	1	2	1	2	2	
9	Rakouská rep.	3	2	3	3	3	
10	Česká rep.	2	1	1	2	1	

Zdroj: Vlastní zpracování.

Příloha č. 3: Základní hodnocení zainteresovaných stran v procesu obranného plánování.

p.č.	Zainteresaná strana	Role	Míra vlivu	Motivace	Poznámka
1	Velení NATO	primární	vysoká	pozitivní	Zabezpečuje kolektivní obranu pro ČR, jeho doporučení jsou většinou akceptována
2	Vedení EU	primární	střední	neutrální	Odvolává se na NATO, nejednotnost v chápání hrozeb, trend zvyšovat její význam i v obraně, možnost prosadit zákony proti členským zemím v menšině
3	Vedení OBSE	sekundární	nízká	neutrální	Jediná celoevropská platforma, stále existují dohody o kontrole zbrojení, nemá efektivní nástroje k ovlivňování
4	Vedení OSN	sekundární	nízká	neutrální	Jediná celosvětová platforma, nemá efektivní nástroje k ovlivňování
5	Vlády dalších členských zemí NATO	sekundární	střední	pozitivní	Zvlášť silný vliv USA poskytující většinu schopností NATO, možnost prosadit CTs proti vůli konkrétní země
6	Vlády dalších členských zemí EU	sekundární	střední	neutrální	Všechny sousední země, silný ekonomický vliv SRN, historické reminiscence
7	Vlády dalších členských zemí OBSE	sekundární	nízká	neutrální	Nečlenské země EU v Evropě, jejich vliv na obranné plánování ČR není znám, ojediněle mohou být podnětem pro řešení hrozby v rámci NATO nebo EU
8	Vlády ostatních členských zemí OSN	sekundární	nízká	neutrální	Nečlenské země EU v Evropě, jejich vliv na obranné plánování ČR není znám, ojediněle mohou být podnětem pro řešení hrozby v rámci NATO nebo EU
9	Vláda ČR	primární	vysoká	neutrální	Vyvažování dalších funkcí státu a ve sboru rozhoduje

					o způsobu zajištění obrany a o přidělených zdrojích
10	Výbor pro obranné plánování	primární	vysoká	pozitivní	Jediný orgán, kterého hlavním posláním by v souladu s jeho názvem mělo být obranné plánování, praktické výsledky jeho činnosti nejsou dostupné.
11	Parlament	sekundární	vysoká	neutrální	Možnost přijímat zákony ovlivňující obranné plánování, nejednotnost přístupu ke způsobu zabezpečení obrany země, k využívání OS, výši přidělených zdrojů
12	Rezort obrany	primární	vysoká	pozitivní	Obrana je důvodem existence rezortu, koordinace opatření k obraně státu je dána zákonem
13	Ministerstvo zahraničních věcí	primární	střední	neutrální	Snaha o nezávislost zahraniční politiky na obraně, případně snaha o její ovlivňování
14	Ministerstvo vnitra	primární	vysoká	neutrální	Souboj o omezené zdroje, možnost využívat schopnosti na obranu pro řešení krizových jevů v ČR
15	Ministerstvo průmyslu a obchodu	sekundární	nízká	negativní	Souboj o omezené zdroje, možnost skupinově přehlasovat ministerstvo obrany, zákonný podíl na zajišťování obranyschopnosti země
16	Ministerstvo sociálních věcí	sekundární	nízká		
17	Ministerstvo zdravotnictví	sekundární	nízká		
18	Ostatní ministerstva vlády	sekundární	nízká		
19	Ministerstvo financí	primární	vysoká		Jako ostatní ministerstva, navíc navrhuje rozpočet pro zajišťování obranyschopnosti země
20	Správní úřady v podřízenosti jednotlivých ústředních správních úřadů	sekundární	nízká	neutrální až negativní	Souboj o omezené zdroje
21	Další organizace státu	sekundární	nízká	negativní	

22	Orgány samosprávy	sekundární	nízká		
23	Vedení rezortu MO	primární	vysoká	neutrální	Jediný rezort, který má zákonem stanovenou odpovědnost za koordinaci zajišťování obranyschopnosti země
24	SOPS MO	primární	vysoká	neutrální	Působnost v rámci rezortu i mimo rezort
25	Ostatní SSO civilní části MO	sekundární	nízká	neutrální	Souboj o zdroje v rámci MO, další úkoly
26	Ředitelství VZ	sekundární	střední	neutrální	Souboj o zdroje, další úkoly
27	Velitelství VP	sekundární			
28	Velení AČR	primární	vysoká	pozitivní	Působnost pouze na AČR
29	SPS MO	primární	vysoká	pozitivní	
30	Další SSO MO v podřízenosti NGŠ AČR	sekundární	střední	neutrální	Možnost k rozvoji podřízených s/p, další úkoly
31	Komerční organizace zbrojního průmyslu	sekundární	vysoká	pozitivní	Zájem o zakázky
32	Právnícké, komerční osoby mající vztah k ČR	primární	nízká	neutrální	Úkoly ze zákona, možnost získat část zdrojů
33	Fyzické osoby mající vztah k ČR	primární	nízká	negativní	Úkoly ze zákona, omezování zdrojů na další oblasti lidského života

Legenda:

- Výčet a charakterizování jednotlivých zainteresovaných stran vychází ze stavu, který lze předpokládat po plnohodnotném zavedení širokého pojetí obranného plánování. Charakteristika jednotlivých zainteresovaných stran vychází z dlouholeté osobní zkušenosti autora.
- U míry vlivu jsou rozlišovány tři úrovně, vysoká, střední a nízká míra vlivu.
- Obdobně také u motivace jsou uvažovány tři úrovně, pozitivní, neutrální a negativní.

Informace v tabulce obsahují hodnocení autora, a tedy jsou hodnocením subjektivním. Využitím jednoho společného souboru kritérií je toto hodnocení částečně objektivizováno.

Příloha č. 4: Podrobnější informace o attributech jednotlivých modelů navrhovaného procesu obranného plánování

P.č.	Atribut	Obsah atributu procesu obranného plánování	Poznámka
1	Vstup	Politické zadání k novému kolu obranného plánování	Může obsahovat úpravu existujících ambicí, informace o změně způsobu zajišťování obranyschopnosti země a další informace ovlivňující obsah a rozsah obranného plánování, stejně jako technické detaily k zahájení plánování a předložení závěrů
2		Upřesnění politického zadání	Při nedosažení rovnováhy mezi zadáním a alokovanými či předpokládanými zdroji a časem
3		Nejpravděpodobnější souběh scénářů	Může být součástí politického zadání
4		Nejnáročnější souběh scénářů	
5		Pokyn k aktualizaci stávajícího seznamu scénářů	Pokyny k případnému doplnění seznamu všech scénářů k řešení obranyschopnosti země s prioritami jednotlivých scénářů
6		Aktualizace priorit jednotlivých scénářů	Samostatně nebo součást politického zadání
7		Úroveň pokrytí scénářů existujícími nebo plánovanými schopnostmi, informace o prioritách jednotlivých scénářů	
8		Pokyn k zahájení dalšího kola obranného plánování	
9		Informace o stávajících a předpokládaných hrozbách, jejich priorit a možných trendech vývoje jednotlivých hrozeb	
10		Informace o trendech vývoje jednotlivých oblastí lidské činnosti ovlivňujících obranyschopnost země	
11		Zkušenosti z předešlých cyklů obranného plánování země, mezinárodních organizací, z vedení operací, z operačního	

		plánování, z cvičení, závěry z modelování a simulace	
12	Regulátor	Vnitřní norma vlády/VOP nebo rezortu MO pro obranné plánování	Zatím nedostupný dokument, může být ve formě nařízení vlády, směrnice, které budou závazné pro všechny aktéry obranného plánování
13		Vnitrorezortní norma rezortu MO pro koordinaci obranného plánování	Zatím neexistující dokument, může být ve formě metodiky, která bude na stejné úrovni závaznosti jako nařízení vlády
14	Regulátor	Odborné pokyny pro řízení činnosti jednotlivých aktérů v rámci konkrétního ministerstva nebo zainteresované organizace státu	Zatím neexistující dokument, může být ve formě metodických pokynů, které mohou být upřesňovány při zahájení nového cyklu obranného plánování
15	Výstup	Požadavky na schopnosti na jednotlivé scénáře s uvedením jejich priorit a možných souběhů těchto scénářů pro jednotlivá ministerstva, státní organizace a na základě smluv i na mezinárodní organizace a komerční organizace	Podklady pro katalog/databázi schopností jako požadavek na schopnosti a pro způsoby/cesty jejich zajištění. <i>Poznámka: Požadavek na schopnosti jako výstup procesu obranného plánování je jedním ze základních vstupů procesu plánování schopnosti. [19]</i>
16	Vlastník procesu	Vláda, VOP nebo rezort MO, jako orgán pro řešení obrany státu	Zatím není jednoznačně stanoven, záleží na rozhodnutí o pojetí a šíři obranného plánování
17		Rezort MO a jeho SOPS MO, ve vojenské části SPS MO, HVVP, ŘeVZ	
18	Zákazník procesu	Plánování schopností jednotlivých organizačních součástí odpovědných za jednotlivé skupiny cílů k řešení krize	Zatím není jednoznačně stanoven. Podle organizačního řádu rezortu MO za schopnosti v rámci rezortu MO by tím měla být SOPS MO, za vojenské schopnosti by to měla být SPS MO
19		Za schopnosti zahraniční politiky MZV ČR	
20		Za schopnosti vnitřní politiky státu MV ČR	
21		Za ekonomické schopnosti MPO ČR, MF ČR	

22		Za schopnosti dalších orgánů státní správy a samosprávy jejich řídicí organizace	
23	Schvalující autorita	Vláda ČR, VOP případně Parlament ČR	Zatím není jednoznačně stanoven, záleží na rozhodnutí o pojetí a šíři obranného plánování
24	Spolupracující	Další organizace státu, samosprávy, fyzické a právnické osoby, které jsou činné v zajišťování obranyschopnosti země	Jejich rozsah záležitosti na rozhodnutí o pojetí a šíři obranného plánování
25		Mezinárodní organizace zabývající se kolektivní obranou, kterých je ČR členem	
26		Jiné země mající s ČR smlouvy zaměřené na společné zajišťování obranyschopnosti	
27	Personální zdroje	Personál plánovacích pracovišť	
28		Externí odborníci rezortu přizvaní k asistenci do pracovních týmů	
29		Externí odborníci mimo rezort, pozváni poskytnout svou expertízu na komerční bázi	
30	Materiální zdroje	Materiální zdroje pro vytvoření nezbytných pracovních podmínek pro personál i pro využívané materiální zabezpečení	
31		SW pro sběr, zpracování informací generování variant, rozhodování, rozpracování rozhodnutí, distribuci, prezentování a zpracování výstupů a archivaci informací	
32		Databáze pro ukládání a poskytování informací souvisejících s obranným plánováním	Především jde o databáze politických zadání, hrozeb a jejich trendů, scénářů, referenčních schopností a jejich nositelů, vygenerovaných variant pokrytí scénářů, vybraných variant, souborů požadavků na schopnosti, zkušenosti
33		SW pro obsluhu databází	
34		KIS dostatečného výkonu pro práci zaangažovaného personálu	
35		KIS pro práci s odborníky na vzdálených pracovištích	

36	Finanční zdroje	Běžné výdaje/náklady pro činnost personálu v procesu obranného plánování a podpůrného materiálního zabezpečení	Jsou kalkulovány jen v tom případě, když jsou příslušníky organizačního celku majícího v působnosti obranné plánování, ne pokud jsou příslušníky jiných organizačních celků, které jsou vyčleněny pro práci ve prospěch obranného plánování
37		Běžné výdaje/náklady pro podpůrné materiální zabezpečení na pracovištích zabývajících se obranným plánováním	Jen v případě, že tato pracoviště nejsou regulární součástí jiných organizačních celků majících v působnosti obranné plánování
38		Úhrada externím odborníkům/organizacím pracujících na komerční bázi	Poskytující expertízu ve prospěch obranného plánování
39		Finanční zabezpečení grantů pro výzkum a vývoj v oblasti obranného plánování	Pokud budou vyhlášeny
40	Cíl procesu	Zpracované realistické soubory schopností pro pokrytí jednotlivých stávajících i předpokládaných hrozeb sleděné s požadavky mezinárodních organizací, kterých je ČR členem	
41	Přidaná hodnota procesu	Schopnost zpracovat požadavky na schopnosti k pokrytí všech hrozeb v rámci alokovaných zdrojů a dostupného času	
42	Rizika	Nerealistické politické zadání	Nevybalancovatelné zadání s alokovanými zdroji, s možnou úrovní outsourcingu, se zahraniční spoluprací a s dostupným časem
43		Nedostatek odborně připraveného personálu	Na zplánování a ověření
44		Nedostatečné materiální vybavení	
45		Nedostatek disponibilního času	

O autorech

Ing. **Fabian BAXA**, Ph.D., narozen v roce 1955, plukovník ve výslužbě. Je absolventem Vysoké vojenské školy technické v Liptovském Mikuláši (1979), postgraduálního studia na Vojenské akademii v Brně (1990) a kurzu řízení obrany státu na Univerzitě obrany v Brně (2009). Působil v národních i mezinárodních funkcích strategické úrovně velení v oblasti výstavby armády a na národních funkcích v oblasti řízení EB. Operačně byl nasazen v misích OSN na území dnešního Chorvatska. V současné době je akademickým pracovníkem Centra bezpečnostních a vojensko-strategických studií na Univerzitě obrany v Brně. Zabývá se strategickým řízením, analýzami, obranným plánováním a plánováním schopností.

Plk. doc. Ing. **Jan Hodický**, Ph.D., narozen v roce 1977. Je absolventem Vojenské akademie v Brně. V roce 2004 získal doktorát v oblasti Informatiky a výpočetní techniky na Univerzitě obrany v Brně. Do roku 2012 působil jako odborný asistent na katedře Komunikačních a informačních systémů. Poté nastoupil na pozici vedoucího odboru Doktrín, vzdělávání a výcviku na Centru excelence modelování a simulace v Římě. Od roku 2017 do roku 2018 pracoval jako vedoucí vědecký pracovník na Centru bezpečnostních a vojenskostrategických studií na Univerzitě obrany v Brně. V roce 2019 se stal vedoucím Katedry letecké techniky na UO v Brně. Nyní působí na velitelství NATO pro transformaci. Zabývá se problematikou aplikování modelování a simulace do vojenství.

Plk. gšt. Ing. **Josef Melichar**, Ph.D., narozen v roce 1962. Absolvent Vojenské Akademie Brno (1980–1985). Je rovněž absolventem kurzu ve Fort Lee (USA) a několika kurzů v Oberammergau (SRN). Pracoval v oblasti logistiky v řídicích a štábních funkcích. Účastnil se vojenských operací na území Bosny a Hercegoviny, Kosova, Afganistánu, Čadské republiky a Středoafričské republiky. Působil v rámci národního zastoupení při AFNORTH (Brunssum, Nizozemí) a v letech 2009–2012 jako specialista pro psychologické operace a vyhodnocování operací ve štábu JFC Brunssum. Nyní působí na CBVSS UO v Brně, kde se zabývá teorií a praxí strategického řízení.

RNDr. **Dalibor Procházka**, CSc., podplukovník v záloze. Narozen v roce 1962. V roce 1986 ukončil Fakultu numerické matematiky a kybernetiky Moskevské státní univerzity.

V letech 1987–1995 působil jako odborný asistent na katedře Technické kybernetiky a vojenské robotiky Vojenské akademie v Brně, v letech 1995–1997 se zabýval školící a projektovou činností na informačním systému logistiky. Od r. 1998 do roku 2005 se podílel na výzkumu a zavádění prostředků modelování a simulace pro potřeby výcviku a vzdělávání do AČR, v letech 2000–2005 jako velitel Centra simulačních a trenažérových technologií, v letech 2006–2009 jako projektový manažer ve společnosti VR Group, a.s. V letech 2011–2013 se v rámci Sekce obranné politiky a strategie Ministerstva obrany věnoval oblasti informačních systémů, zejména kybernetické obraně. Od června 2013 pracuje jako odborný asistent Centra bezpečnostních a vojenskostrategických studií UO. Zabývá se problematikou modelování a simulace a kybernetické obrany.