
Recenzovaný článek

Analýza přístupů vybraných zemí NATO a EU k obrannému plánování a plánování schopností

Analysis of Approaches of Selected NATO and EU Countries to Defence Planning and Capability Planning

plk. gšt. Ing. Zdeněk PETRÁŠ, Ph.D.

Abstrakt: Ambicí tohoto článku je dát odpověď na otázku, zda je zaměření pouze na alianční přístup k plánování skutečně nezbytný, a to na základě analýzy přístupů jiných členských zemí NATO, ale i EU, k procesu obranného plánování. Realizovaná analýza umožnila indikovat, do jaké míry vybrané země implementovaly do svých národních plánovacích procesů alianční i unijní principy. Výsledky analýzy poukazují na značnou rozmanitost národních plánovacích postupů, které vyplývají z odlišných zájmů jednotlivých zemí v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky, ale zároveň dokládají, že těžištěm národních přístupů není zavedení aliančního procesu plánování, ale naplnění cílů, jež ze závěrů aliančního plánování vycházejí.

Abstract: The objective of this article is to answer the question to which extent a respective concentration on Alliance approaches is really indispensable. A substance of the answer is to be found in the outcomes of analysis made on defence planning processes of NATO nations and EU member states. This analysis indicates to which extent national planning processes correlate with principles of NDPP and EU capability development. The analysis outcomes point out a significant diversity of approaches to national defence planning processes, the fact which stems from different interests of their national security and defence policies and, at the same time, the outcomes substantiate that the centre of gravity of national approaches does not lean on implementing principles of NDPP but on achieving outputs of the NDPP.

Klíčová slova: NATO; EU; obranné plánování; plánování schopností; národní přístup k obrannému plánování.

Keywords: NATO; EU; Defence Planning; Capability Planning; National Approach to Defence Planning.

ÚVOD

Pokud se hovoří o obranném plánování v podmínkách Ministerstva obrany České republiky, téměř vždy je toto téma úzce spojováno s obranným plánováním v NATO. I národní strategické dokumenty se v mnoha případech, při specifikování přístupu k procesu obranného plánování v resortu obrany, odvolávají na proces obranného plánování v Alianci. Ostatně i *Obranná strategie České republiky* uvádí ve stati o obranném plánování, že „efektivní a účelná výstavba obranných schopností je zajištěna důsledným stanovením priorit v rámci obranného plánování České republiky a obranného plánování NATO“.¹ Výjimku netvoří ani poměrně nedávno vydaná *Koncepce výstavby Armády České republiky 2025*, která sice v některých pasážích zmiňuje strategické dokumenty EU, jako je *Evropská bezpečnostní strategie*, avšak jde-li o konkrétní principy plánování, odkazuje se na fáze procesu obranného plánování, tak jak jsou aplikovány v Alianci.² To vše by bylo v pořádku, pokud by však bylo explicitně stanoveno, že národní proces obranného plánování a plánování schopností bude jednoznačně orientován na principy, na nichž je založen i proces plánování v Alianci. Tak tomu však není a de facto ani být nemůže. Důvody jsou principiálně dva.

Prvním důvodem je to, že Česká republika je součástí širší mezinárodní bezpečnostní komunity, zahrnující nejenom Severoatlantickou alianci, ale i Evropskou Unii. Fakt, že Aliance a Unie mají rozdílné politicko-vojenské ambice, vyžaduje od národních plánovacích složek i separátní přístup k řešení požadavků vyplývajících z procesů aliančního a unijního obranného plánování.

Druhým důvodem je to, že vzhledem k národním specifikům a především s ohledem na národní legislativu, nelze aplikovat pouze a jedině přístupy aliančního plánování, ale je nutné adaptovat proces obranného plánování na národní potřeby.

Rada členských zemí, ať už aliančních či unijních, aplikuje proces obranného plánování, který je sice založen na principech, vycházejících jak z aliančních, tak i z unijních přístupů, ovšem zároveň je třeba vzít v úvahu, že v nemalé míře dochází i k zohlednění národních specifik, které mají kořeny v politickém, ekonomickém, sociálním, ale i historickém vývoji jednotlivých zemí. A právě s cílem zjistit, do jaké míry jsou při koncipování národního procesu obranného plánování zohledněny alianční či unijní přístupy, byla provedena analýza vybraných zemí.

Ambicí tohoto článku je tedy prezentovat výsledky analýzy přístupů jednotlivých vybraných zemí k problematice obranného plánování a formulovat doporučení, jež by mohlo být přínosné při řešení problémů spojených s optimalizací procesu obranného plánování v podmínkách resortu obrany České republiky.³

¹ *Obranná strategie České republiky: odpovědný stát a spolehlivý spojenec*. Praha: MO ČR, OKP MO, 2012, s. 7. ISBN 9788072786060. Dostupné také z: http://www.mocr.army.cz/images/id_40001_50000/46088/STRATEGIE_ce.pdf

² MINISTERSTVO OBRANY ČR (ed.). *Koncepce výstavby Armády České republiky 2025*. Praha: MO ČR, 2015, s. 5. Dostupné také z: <http://www.mocr.army.cz/ministr-a-ministerstvo/odkazy/odkazy-46088>

³ PETRÁŠ, Zdeněk. *Kritická analýza stavu vzájemného propojení plánování pomocí cílů a plánování schopností: Vojenské rozhledy*. 2014, 2355(4). ISSN 1210-3292. Dostupné také z: <http://www.vojenskerozhledy.cz>

Výsledky analýzy přístupu vybraných zemí k realizaci procesu obranného plánování jsou součástí širšího výzkumu, který autor vedl v rámci svého doktorského studia, jehož tématem bylo plánování vojenských schopností a hodnocení jejich dosažené úrovně. Nicméně výsledky uvedené analýzy, jakož i celého výzkumu, by měly být zároveň využity k podpoře projektu STRATAL (strategické alternativy rozvoje ozbrojených sil), který iniciovalo Centrum bezpečnostních a vojenskostrategických studií v roce 2016 a který má za cíl hledání inovativních přístupů k výstavbě AČR a nastavení parametrů pro tvorbu plánu dlouhodobého rozvoje schopností.

1. VÝCHOZÍ PODMÍNKY PRO REALIZACI ANALÝZY

Základní podmínkou k provedení analýzy bylo zvolit vhodnou skladbu zkoumaných zemí. V prvé řadě se muselo jednat o země, které v rámci svého národního procesu obranného plánování aplikují princip plánování na základě schopností (*Capability Based Planning*). Tato základní podmínka nepředstavovala zásadní problém, vzhledem k faktu, že v současné době prakticky všechny země NATO i EU aplikují tento způsob plánování. Výběr zkoumaných zemí vycházel ze záměru, provést analýzu pouze u zemí Evropského kontinentu, přičemž skladba zemí měla reflektovat kritéria, podle kterých budou zastoupeny jak země, které jsou členy buď NATO, nebo EU, tak i země, které jsou současně členy NATO i EU.

Dále pak se jednalo o zastoupení zemí, které jsou, co do rozlohy a počtu obyvatelstva, považovány za velké a země malé, resp. střední. Rovněž tak bylo záměrem zařadit do výzkumu země, které jsou tzv. dlouholetými členy NATO nebo EU, což znamená, že se jedná o země, které vstoupily do NATO před rokem 1999 a do EU před rokem 2004. Stejnou podmínkou k provedení analýzy stavu obranného plánování dané země bylo nastavení kontaktů s odborníky ze štábů ozbrojených sil a z národních institucí zabývajících se problematikou obrany a bezpečnosti, a to z důvodu ověření věrohodnosti dostupných informací a následné verifikace zjištěných poznatků.⁴

Zeměmi, jež odpovídaly uvedeným podmínkám a u nichž byla provedena analýza národních přístupů k plánování schopností, byly Belgie, Nizozemsko, Francie, Německo, Dánsko, Itálie, Estonsko, Polsko, Velká Británie Švédsko, Finsko a Norsko. Kromě těchto zemí byly osloveny i Slovensko, Maďarsko a Rakousko. U těchto tří zemí se však nepodařilo navázat přímý kontakt s příslušnými odbornými složkami resortů obran a tudíž nebyly zařazeny do analýzy. V tabulce č. 1 je uveden celkový přehled zkoumaných zemí s ohledem na vstupní podmínky pro vedení analýzy. Přestože celkový výsledek analýzy vychází z počtu pouze dvanácti zemí, což nemůže být považováno za statisticky významný počet vzhledem k početnému zastoupení evropských zemí v NATO a v EU, charakter jednotlivých zemí i celková skladba celého souboru zkoumaných zemí umožňuje generalizovat získané poznatky a aplikovat je jako všeobecně platný závěr v rámci NATO a EU.

⁴ Kontakty na jednotlivé národní odborníky byly zajištěny prostřednictvím národních koordinátorů pracujících v panelu systémových analýz a studií (System Analysis and Studies - SAS), který je ve struktuře alianční organizace NATO Science and Technology Organization – NATO STO.

	Členství		Charakter země		Členství NATO/EU	
	NATO	EU	velká	malá, střední	před 1999/2004	po 1999/2004
Belgie	X	X		X	X	
Nizozemsko	X	X		X	X	
Francie	X	X	X		X	
Německo	X	X	X		X	
Dánsko ¹	X	X		X	X	
Itálie	X	X	X		X	
Estonsko	X	X		X		X
Polsko	X	X	X			X
Velká Británie	X	X	X		X	
Švédsko		X		X	X	
Finsko		X		X	X	
Norsko	X			X	X	

Tabulka č. 1: Přehled členství zkoumaných zemí v NATO a v EU

S ohledem na zkoumanou problematiku byla analýza provedena na základě rešerše koncepčních dokumentů, které pojednávají o problematice strategického řízení ozbrojených sil jednotlivých zemí. Rešerše byla zaměřena na dokumenty, které se zabývají problematikou obranného plánování v kontextu národním i v kontextu členství daných zemí v Alianci či v Unii. Tituly jednotlivých dokumentů, ze kterých bylo čerpáno, jsou uvedeny v tabulce č. 2. V seznamu dalších použitých zdrojů jsou pak uvedeny patřičné citační odkazy na dané dokumenty.

Pro vyhledání dokumentů byly využity databáze, které spravují instituce NATO a EU, resp. NATO Science and Technology Organisation (NATO STO)⁵, databáze Institutu bezpečnostních studií EU (European Union Institute for Security Studies – EU ISS) a orgánu Generálního sekretariátu Rady EU - Evropské služby pro vnější akce (European External Action Service – EEAS).⁶

⁵ Pro přístup k údajům a do databází spravovaných NATO STO je zřízen webový portál <http://www.cso.nato.int/>. Autorizovaný přístup je však umožněn pouze uživatelům s povolením, které vydává správce webového portálu (Collaboration Support Office). V databázi NATO STO se nachází jak dokumenty NATO, tak i dokumenty národní, jež se vztahují k předmětné problematice, a to jak ve formě oficiálních koncepčních plánovacích dokumentů, tak i ve formě analytických studií či technických zpráv vydaných jako výsledek práce různých projektových skupin.

⁶ Předmětné dokumenty jsou k dispozici bez potřeby autorizovaného přístupu na webových portálech EUISS (<http://www.iss.europa.eu/home/>) a EEAS (http://eeas.europa.eu/documents/index_en.htm).

Země	Národní dokument
Belgie	The Modernisation Plan 2000–2015 of the Belgian Armed Forces
Nizozemsko	Netherlands Defence Doctrine
Francie	Défense et sécurité nationale 2013: livre blanc
Německo	White Paper 2006 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr
Dánsko	Danish Defence Agreement 2010–2014
Itálie	Il libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa
	La Dottrina Militare Italiana
Estonsko	National Security Concept of the Republic of Estonia - 2004
	Estonian Long Term Defence Development Plan 2009–2018
Polsko	Defence Strategy of the Republic of Poland: Sector Strategy of the National Security Strategy of the Republic of Poland
	Biała księga - White paper
Velká Británie	A strong Britain in an age of uncertainty: the national security strategy
	Delivering Security in a Changing World: Future Capabilities
Švédsko	Sweden's Security in the 21st Century.
	Swedish Government Bill 2004–2005: Our Future Defence - The Focus of Swedish Defence Policy 2005–2007
Finsko	Finnish Security and Defence Policy 2012: Government Report
	Securely into the Future: Ministry of Defence Strategy 2025
Norsko	Norwegian Defence 2008
	Norwegian Defence 2013: Facts and Figures

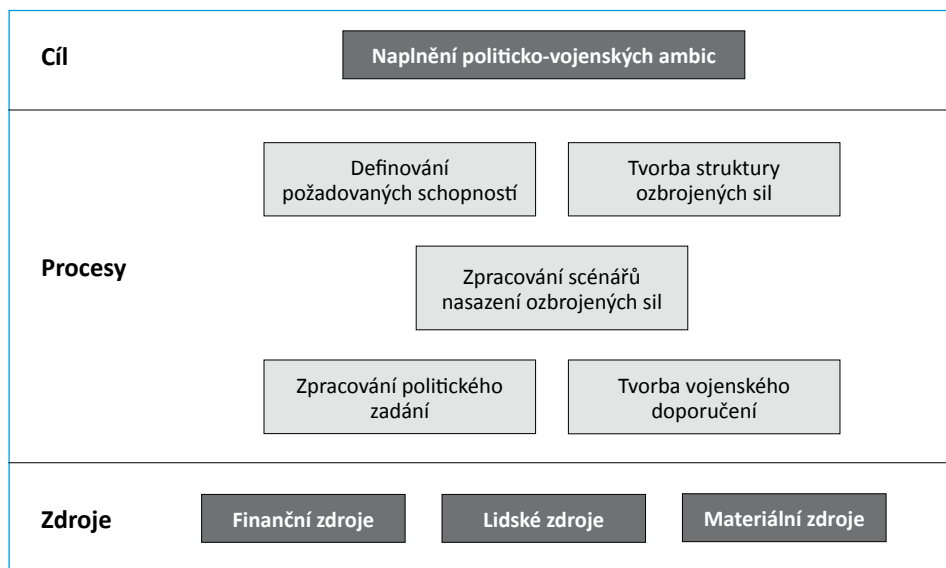
Tabulka č. 2: Přehled dokumentů použitých k provedení rešerše

2. APLIKACE METODY VÝZKUMU NÁRODNÍCH PŘÍSTUPŮ K PLÁNOVÁNÍ

Jako základ pro provedení analýzy vybraných zemí byly stanoveny srovnávací determinanty, které vystupují v procesu plánování schopností na národní úrovni. Tyto determinanty sloužily ke stanovení úrovně, s níž daná země dává přednost národním, aliančním anebo unijním zájmům při plánování schopností svých ozbrojených sil. Pro nastavení srovnávacích determinantů byla použita kombinace metody strategické mapy a elementů operačního umění, kterými jsou *Zdroje*, *Procesy* a *Cíle*, kde element operačního umění *Procesy* byl náležitě uzpůsoben pro potřeby analýzy obranného plánování na národní úrovni.

Použití kombinace elementů operačního plánování (*Zdroje, Procesy a Cíle*) s metodou strategické mapy je uvedeno v dokumentu *Joint Operation Planning*⁷, který stanovuje postupy při plánování, přípravě a vedení operací ozbrojených sil USA. Z této metody však vychází i řada členských zemí NATO a EU při plánování operací na strategické vojenské úrovni.

Aplikace uvedené metody pro potřeby provedení analýzy národních procesů obranného plánování byla principiálně založena na identifikaci srovnávacích determinantů v rámci elementu *Procesy*. Adaptování elementu *Procesy* pro potřeby vedení analýzy je uveden na obrázku 1.



Obrázek č. 1: Kombinace metody strategické mapy a elementů operačního umění

Samotné stanovení determinantů vycházelo ze schématu obecného procesu plánování na základě schopností,⁸ na jehož počátku je zpracování politického zadání, jež je odrazem analýzy bezpečnostní prostředí a do jehož tvorby vstupuje vojenské doporučení, které odráží výsledky analýzy operačního prostředí. Na zpracování politického zadání s vojenským doporučením navazuje koncipování scénářů nasazení ozbrojených sil, definování požadovaných schopností a adaptování jednotek v organizační struktuře ozbrojených sil s cílem zabezpečit naplnění všech stanovených úkolů. V tabulce 3 je uvedena soustava determinantů, které byly použity k provedení analýzy procesů obranného plánování a plánování schopností ve vybraných zemích.

⁷ JOINT CHIEFS OF STAFF (ed.). *Joint Publication 5-0: Joint Operation Planning*. Washington, D.C.: Joint Chiefs of Staff, 2011, 1 v. (loose-leaf). Chapter III. Dostupné také z: http://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/jp5_0.pdf

⁸ ZŮNA, Pavel. *Operační koncepce: přístupy a postupy*. Vyd. 1. Praha: Powerprint, 2012, s. 42. ISBN 9788087415689.

Typ determinantu	Charakteristika
Politicko-strategický	Vymezení vývoje bezpečnostních hrozeb a definování způsobu, jakým tyto hrozby eliminovat
Vojensko-strategický	Definování vnitřní a vnější role ozbrojených sil a jejich úkolů v dlouhodobém horizontu;
Operační determinant	Stanovení scénářů operačního nasazení ozbrojených sil
Požadavky na schopnosti	Vymezení souboru schopností, s nimiž má dojít k naplnění politicko-vojenských ambicí
Struktura ozbrojených sil	Tvorba organizační struktury ozbrojených sil se všemi příslušnými atributy představující nástroj k dosažení stanovených politicko-vojenských ambicí
Plánování financí a zdrojů	Provázání plánování schopností s finančním plánováním a rozpočtováním na resortní i mimoresortní úrovni

Tabulka č. 3: Přehled determinantů a jejich charakteristika

3. VÝSLEDKY VÝZKUMU NÁRODNÍCH PŘÍSTUPŮ K PLÁNOVÁNÍ

Aplikace zvolených determinantů na jednotlivé zkoumané země umožnila identifikovat jejich zaměření z hlediska národních zájmů nebo zájmů aliančních, respektive unijních. Z aplikace determinantů vyplývá řada závěrů, které charakterizují chování jednotlivých zkoumaných zemí ve vztahu k národním zájmům a k zájmům kolektivní obrany Aliance a ke Společné zahraniční a bezpečnostní politice Unie. Tato analýza vychází z premisy, podle které je vztah mezi národními zájmy a zájmy kolektivními určující pro směřování procesu výstavby ozbrojených sil a plánování schopností dané zkoumané země. Celkový souhrnný přehled výsledků aplikace determinantů je uveden v tabulce č. 4.

3.1 Aplikace politicko-strategického a vojensko-strategického determinantu

Přestože žádný národní dokument, který byl předmětem rešerše, explicitně nestanovuje preferenční zásady pro obranné plánování, jsou upřednostňovány principy založené na aliančním procesu obranného plánování. Naproti tomu plánovací model uplatňovaný v EU nemá, s výjimkou Francie, v národním obranném plánování prakticky žádnou reflexi. Důležitým závěrem analýzy je, že všechny zkoumané země při koncipování svých plánů na tvorbu a rozvoj schopností akceptují nutnost koexistence zájmů národních se zájmy kolektivní obrany NATO, resp. bezpečnostní a obranné politiky EU. Míra preference, s níž se národní procesy plánování opírají o principy a metody aplikované v NATO nebo v EU, se však u jednotlivých zemí dosti různí. Z výsledků analýzy vyplývá, že pro zkoumané země je bez výjimky ve všech aplikovaných determinantech určující faktor národních zájmů, respektive národní přístup při řešení dané oblasti. Souběžně

však platí, že až na výjimky má pro všechny země zcela zásadní význam i stanovení politicko-vojenských ambic v rámci NATO, resp. EU, což vystihuje výsledek aplikace politicko-strategického determinantu a vojensko-strategického determinantu. Výjimku v tomto případě tvoří pouze Dánsko, které aktivně nepůsobí ve strukturách Společné bezpečnostní a obranné politiky EU. Nicméně pro stanovení toho, jakým způsobem se utváří proces obranného plánování a plánování schopností, je určující determinant operační, definování požadavků na schopnosti a koncipování struktury ozbrojených sil.

Výsledek vlivu přístupů k plánování schopností v NATO a EU na utváření přístupu k plánování na národní úrovni je následně uveden v tabulce č. 5.

	Politicko strategický			Vojensko strategický			Operační			Požadavky na schopnosti			Struktura ozbrojených sil			Finanční plánování		
	Národní	NATO	EU	Národní	NATO	EU	Národní	NATO	EU	Národní	NATO	EU	Národní	NATO	EU	Národní	NATO	EU
Belgie																		
Nizozemsko																		
Francie																		
Německo																		
Dánsko																		
Itálie																		
Estonsko																		
Polsko																		
Velká Británie																		
Švédsko																		
Finsko																		
Norsko																		

Hodnotící škála

	Jednoznačná preference
	Preference je patrná
	Žádná preference

Tabulka č. 4: Celkový souhrn výsledků aplikace determinantů na jednotlivé země

	Národní	NATO	EU
Belgie	X	X	X
Nizozemsko	X	X	
Francie	X		X
Německo	X	X	
Dánsko	X	X	
Itálie	X	X	
Estonsko	X	X	
Polsko	X	X	
Velká Británie	X		
Švédsko	X		X
Finsko	X		X
Norsko	X	X	

Tabulka č. 5: Syntéza výsledků analýzy – vliv plánovacích přístupů NATO a EU na realizaci obranného plánování na národní úrovni

3.2 Aplikace determinantu operačního, schopností a struktury ozbrojených sil

Z analýzy výsledků aplikace determinantu operačního, definování požadavků na schopnosti a koncipování struktury ozbrojených sil vyplývá, že existují tři základní přístupy k plánování schopností:

1. plánování, které se výlučně zakládá na národním přístupu (příkladem je Velká Británie);
2. přístup, který se orientuje směrem k požadavkům na zajištění kolektivní obrany Euroatlantické oblasti. Tento přístup aplikuje Nizozemsko, Německo, Itálie a Norsko, a dále země bývalého sovětského bloku, které prošly radikálním procesem transformace ozbrojených sil, což se samozřejmě dotklo i procesu obranného plánování. (Estonsko, Polsko);
3. orientace na realizaci zájmů národních v kombinaci s ambicemi vyplývajícími se Společné bezpečnostní a obranné politiky EU. Příklon k unijnímu systému plánování se projevuje především u Francie a rovněž u Švédska a Finska, vzhledem k jejich statutu neutrality a členství pouze v EU.

Pro všechny zkoumané země platí, že hlavním cílem identifikace požadavků na schopnosti je definování takových schopností, kterými by měly disponovat jednotky ozbrojených sil, tak aby mohly efektivně plnit předurčené úkoly, a to buď samostatně, v rámci vyššího organického celku, anebo jako součást mnohonárodních úkolových uskupení. Příznačné pro všechny zkoumané země je i fakt, že dochází ke značné terminologické nejednotnosti. Toto konstatování vyplývá ze skutečnosti, že analýza byla provedena s využitím

dokumentů vydaných převážně v anglické verzi, a to i u neanglofonních zemí. Výjimku tvořily dokumenty vydané ve francouzštině a italštině. Ovšem i zde byly některé základní pojmy uvedeny v angličtině. Pojmový aparát používaný v národních dokumentech však v řadě případů nerespektoval oficiální terminologii uvedenou v publikaci AAP-06⁹.

Pokud jde o strukturu a hierarchizaci schopností, tak jak ji aplikuje NATO, ale i EU¹⁰, lze říci, že ze zkoumaných zemí ji reflektuje nejméně Velká Británie a Francie. V případě Francie lze rovněž říci, že je zřetelná snaha aplikovat přístup, který odráží principy plánování schopností EU na úkor principů aplikovaných v NATO.¹¹ Naproti tomu, u zemí jako je Itálie, Belgie, Nizozemsko, Norsko a Švédsko lze hovořit o poměrně velké konverzi národního plánování schopností směrem k plánování aliančního. V případě Itálie je však mimo to velice markantní i tzv. komplexní přístup k řešení operací krizového řízení, který vyžaduje plánování vojenských schopností pro civilní účely. Tento aspekt plánování, který je zdůrazněn ve vojenské doktríně Itálie z roku 2011 (*La Dottrina Militare Italiana*)¹², je jinak příznačný pro unijní Společnou bezpečnostní a obrannou politiku (*Comprehensive Approach to Crisis Management Operations*)¹³.

3.3 Specifická analýza národních procesů plánování schopností

Z hlediska národních přístupů představuje identifikace požadavků na schopnosti, v rovině obecné, výslednici několika samostatných subprocesů, které mají zásadní význam pro určení dalšího vývoje ozbrojených sil a budování jejich potenciálu k naplnění stanovených úkolů.

Jako teoretické východisko pro definování těchto subprocesů byl použit dokument *Počáteční dlouhodobá vize potřeb evropských obranných schopností a kapacit (An Initial Long Term Vision for European Defence Capability and Capacity Needs)*¹⁴. Tento dokument analyzuje vývoj bezpečnostního prostředí ve světě v průběhu příštích 20 až 30 let

⁹ NATO STANDARDIZATION OFFICE (ed.). *AAP - 06 NATO Glossary of Terms and Definitions (English and French)*. NATO Standardization Office: Brusel, Belgie, 2015.

¹⁰ SHAPE/ACT (ed.). *BI-SC Agreed Capability Codes and Capability Statements*. SHAPE/PPCAMFCR/JM/281143. Mons, Belgium, 2011. SHAPE/ACT (ed.). *Bi-SC Capability Hierarchy*. SH/PLANS/JCAP/FCP/15-310118. Mons, Belgium, 2015.

¹¹ MINISTÈRE DE LA DÉFENSE (ed.). *Défense et sécurité nationale 2013: livre blanc*. Paris, France: Direction de l'information légale et administrative, 2013, s. 109-112. ISBN 9782110093585. Dostupné také z: <http://www.defense.gouv.fr/actualites/la-reforme/le-livre-blanc-2013-rendu-public>

¹² STATO MAGGIORE DELLA DIFESA (ed.). *La Dottrina Militare Italiana (PID/S-1)*. Centro Innovazione della Difesa. Roma, Itálie, 2011. Dostupné také z: http://www.difesa.it/SMD_/Staff/Reparti/III/CID/Dottrina/Pagine/Dottrina_Militare_Italiana.aspx

¹³ REHRL, Jochen (ed.), Hans-Bernhard WEISSERTH (ed.). *Handbook on CSDP - Common Security and Defence Policy of the EU*. 2. Vienna, Austria: Directorate for Security Policy of the Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria, 2013, s. 69 – 74. ISBN 987-3-902275-34-9

¹⁴ EUROPEAN DEFENCE AGENCY (ed.). *An Initial Long Term Vision for European Defence Capability and Capacity Needs*. EDA. Brussels, Belgium, 2006. Dostupné také z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A133238>

a identifikuje požadavky na schopnosti, pomocí nichž chce EU čelit novým bezpečnostním hrozbám. Z tohoto dokumentu pak vychází *Plán rozvoje schopností EU (Capability Development Plan – CDP)*, což je nástroj, jehož ambicí je řešit společný přístup členských zemí EU při rozvoji požadovaných vojenských schopností EU.¹⁵

Subprocesy, které byly identifikovány na základě dlouhodobé vize EU a CDP, jsou následující:

- stanovení požadavků na schopnosti z hlediska krátkodobého a střednědobého horizontu, vyplývající z aktuálního vývoje bezpečnostní situace;
- analýza zkušeností získaných z procesu plánování, přípravy a vedení vojenských operací z hlediska dostupnosti vojenských schopností, zdrojů a prostředků nezbytných k dosažení plánovaného operačního úkolu;
- identifikace budoucích požadavků na schopnosti na základě dlouhodobé vize vývoje bezpečnostního prostředí v horizontu až 30 let;
- analýza stavu technologické základny obranného průmyslu a jeho potenciálu vyvinout a nabídnout takové zbraňové systémy a technologie, které naplní identifikované požadavky na schopnosti, a to jak na schopnosti požadované v krátkodobém, respektive střednědobém horizontu, tak na schopnosti požadované v horizontu dlouhodobém.

V ideálním případě by došlo k provázání uvedených subprocesů a k definování požadavků na schopnosti v kontextu výslednice všech subprocesů. Ne všechny země však přistupují k realizaci jednotlivých subprocesů shodně. Výsledky analýzy ukazují, že čím menší je vazba národního procesu obranného plánování na proces alianční nebo unijní, tím vyšší je důraz kladený na jednotlivé subprocesy a jejich vzájemnou provázanost v národním měřítku. Výsledek aplikace subprocesů ovlivňující tvorbu požadavků na schopnosti na jednotlivé zkoumané země je uveden v tabulce č. 6.

Z přehledu výsledků v tabulce č. 6 rovněž vyplývá, že všechny země provádí (v rámci procesu plánování schopností) identifikaci požadavků na schopnosti v krátkodobém a střednědobém časovém horizontu v kombinaci se zkušenostmi z realizovaných operací. Země, jako jsou Nizozemsko, Německo, Itálie, Švédsko, Finsko a Norsko, realizují i identifikaci požadavků na schopnosti v dlouhodobém časovém horizontu či provádí analýzu technologické základny svého národního obranného průmyslu v optice tvorby schopností svých národních ozbrojených sil. Nejedná se však o funkční provázání všech čtyř subprocesů.

Pouze Francie a Velká Británie provázaně realizují všechny čtyři zmíněné subprocesy. Tento fakt vychází ze skutečnosti, že právě tyto dvě země mají značně vyhraněné národní zájmy v oblasti bezpečnosti a obranné politiky, které jsou pro ně prioritní a k nimž směřují i výstavbu svých ozbrojených sil.

Francie ve své *Bílé knize o obraně* z roku 2013 nastoluje tři stěžejní oblasti, pro něž vytýčuje strategické orientace. Těmito oblastmi jsou operace krizového řízení pod vedením EU, tvorba a rozvoj požadovaných schopností a strategie rozvoje Evropského obranného

¹⁵ EUROPEAN DEFENCE AGENCY (ed.). *Future Trends from the Capability Development Plan*. European Defence Agency. Brussels, Belgium, 2008. Dostupné také z: http://www.eda.europa.eu/docs/documents/Brochure_CDP.pdf

průmyslu. Řešením těchto oblastí by chtěla Francie co nejjasněji definovat společné zájmy a strategické cíle Unie.¹⁶

	Stanovení požadavků na schopnosti v krátkodobém a střednědobém horizontu	Analýza a vyhodnocení zkušeností z realizovaných operací	Identifikace požadavků na schopnosti v horizontu 30 let	Analýza a adaptování stavu technologické základny obranného průmyslu
Belgie	X	X		
Nizozemsko	X	X	X	
Francie	X	X	X	X
Německo	X	X		X
Dánsko ²	X	X		
Itálie	X	X		X
Estonsko	X	X		
Polsko	X	X		
Velká Británie	X	X	X	X
Švédsko	X	X		X
Finsko	X	X		X
Norsko	X	X	X	

Tabulka č. 6: Přehled realizace subprocesů ovlivňujících tvorbu požadavků na schopnosti

U všech dvanácti zkoumaných zemí byly zjištěny výsledky, na jejichž základě lze vyslovit následující všeobecně platný závěr:

- a) neexistuje národní unifikovaný a standardizovaný proces plánování schopností, který by mohl být označen jako identický s procesem zavedeným v NATO nebo v EU;
- b) s ohledem na komplexnost národních zájmů v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky jednotlivých zemí nelze předpokládat, že by mohlo dojít k vytvoření unifikovaného a standardizovaného modelu plánování, které by byl přijat a zaveden všemi zeměmi bez rozdílu. Toto konstatování platí jak pro prostředí Aliance, tak i EU.

¹⁶ MINISTÈRE DE LA DÉFENSE (ed.). *Défense et sécurité nationale 2013: livre blanc*. Paris, France: Direction de l'information légale et administrative, 2013, s. 64 - 68. ISBN 9782110093585. Dostupné také z: <http://www.defense.gouv.fr/actualites/la-reforme/le-livre-blanc-2013-rendu-public>

3.4 Provázání plánování schopností s finančním plánováním a rozpočtováním

Samostatnou část v rámci analýzy národních přístupů k plánování schopností tvoří provázání s finančním plánováním a rozpočtováním. Pro všechny zkoumané země je plánování schopností integrálně spjato s finančním plánováním, přičemž lze hovořit o závislosti plánování schopností na plánování finančním. Prakticky pro všechny země platí, že je vytvořena slabá koherence mezi plánováním schopností a finančním plánováním, což znamená, že výše finančních prostředků alokovaných pro potřeby tvorby a rozvoje požadovaných schopností neodráží výši prostředků, které vyplývají ze závěrů plánování schopností. Ze zkoumaných zemí je tomu tak především ve Francii, Německu, Estonsku, Itálii a Švédsku.

S výjimkou Velké Británie, je pro všechny zkoumané země typické velice slabé vnitroresortní propojení plánování schopností s dlouhodobým plánováním věcných a finančních zdrojů. Prakticky žádná země nedisponuje propracovaným systémem dlouhodobého plánování, který by zohledňoval vzájemnou vazbu mezi požadavky na schopnosti a disponibilními finančními a věcnými zdroji. Propojení těchto dvou oblastí plánování se tak stává, nejenom pro zkoumané země, stěžejním problémem při řešení efektivního fungování resortů obran. Systém, který má tuto vazbu nastavit a který je ve své podstatě modifikací plánování podle cílů, je implementován v Norsku a jeho zavedení se rovněž připravuje v Belgii. V každém případě ve všech zkoumaných zemích hraje finanční plánování úlohu prvořadou a plánování schopností v rámci obranného plánování se de facto přizpůsobuje danému modelu finančního plánování.

Podobně problematická situace jako u skloubení finančního plánování a plánování schopností, je i v případě provázání plánování schopností s plánováním akvizic, a to jak ve střednědobém, tak především v dlouhodobém horizontu. V případě zkoumaných zemí dochází v nejednom případě k akvizicím, které nemají velký přínos pro tvorbu a rozvoj požadovaných schopností a jsou spíše vedeny v dimenzi politického rozhodnutí. Tento problém je však v převážně většině způsoben absencí efektivní interakce mezi plánováním schopností, resp. tou částí resortu, která zodpovídá za identifikaci a řešení odstraňování nedostatků v požadovaných schopnostech, a sférou obranného průmyslu, jež by měla být propojena s obranným výzkumem a vývojem. Nedostatky v koordinaci mezi zmiňovanými prvky tak principiálně mohou vést ke vzniku nedostatků v požadovaných schopnostech na straně ozbrojených sil a na straně subjektů obranného průmyslu k přebytku či naopak nedostatku vojenské produkce požadovaného typu.

4. SYNTÉZA VÝSLEDKŮ ANALÝZY NÁRODNÍCH PROCESŮ PLÁNOVÁNÍ

Výsledky analýzy národních procesů obranného plánování prokázaly, že značná část zemí má vytvořený svůj vlastní národní model pro identifikaci a popis stanovených schopností a jejich členění do určité hierarchické soustavy. Toto členění, stejně tak jako používaná terminologie, reflektuje především individuální národní potřeby a úkoly, které ozbrojené síly dané země plní. Národní přístupy k procesu plánování schopností v rámci obranného

plánování se dále vyznačují úzkým propojením s existující organizační strukturou ozbrojených sil, kdy dochází k provázání konkrétně formulované schopnosti s konkrétní jednotkou daného druhu sil nebo služeb. Především při stanovování prioritních požadavků na schopnosti jde míra detailu u mnoha zemí až na nejnižší úroveň organizační struktury jednotek.¹⁷

Ze závěrů komparativní analýzy vyplývá, že přístup k obrannému plánování, tak jak je aplikován v Alianci, ovlivňuje přístup členských zemí daleko více, než je tomu v případě EU. Navzdory absenci jednotného modelu pro plánování národní a pro plánování v NATO, respektive v EU, je možné mezi oběma stranami vysledovat určitou korelaci. Toto přiblížení má základ v potřebě obsahově harmonizovat a časově synchronizovat fázi vstupu údajů z národních plánovacích procesů do procesu plánování NATO a EU.¹⁸ Konkrétně se jedná o zpracování souhrnu národních odpovědí v dotazníku obranného plánování NATO (*Defence Planning Capability Survey – DPCS*), představující souhrn informací o stavu ozbrojených sil členských zemí Aliance a specifikaci národních příspěvků do společných sil. Součástí tohoto dokumentu je však i část sumarizující příspěvky členských zemí pro potřeby EU. Jde tedy o to, že DPCS je jednotícím dokumentem pro sumarizaci národních příspěvků do NATO i do EU. Podstatou tohoto sjednocení je, aby země, které jsou členy jak NATO, tak i EU předkládaly pouze jeden soubor informací využitelný pro plánovací účely obou organizací.

Především ze strany odborných složek NATO, pověřených řízením procesu obranného plánování, je vedena snaha o co nejvyšší sladění národních procesů plánování s procesem aliančním. Hlavním důvodem je potřeba nastavit jednotnou terminologii, která usnadní:

- transponování údajů za jednotlivé země do celkového souhrnu všech aliančních zemí,
- jejich následnou sumarizaci a vyhodnocení,
- interakci mezi aliančními orgány a členskými zeměmi při řešení disproporcí mezi stanovenými požadavky na schopnosti a jejich disponibilním stavem.

Jakkoliv je zřejmá různorodost v národních přístupech v procesu obranného plánování a při plánování schopností, lze konstatovat, že členské země přijaly některé principy aliančního plánování, a to především z důvodu potřeby vygenerovat formálně i obsahově standardizované výstupy aplikovatelné pro alianční plánovací proces (*NATO Defence Planning Process*). Těmito principy jsou:

- a) plánování na základě schopností, ovšem v úzkém propojení s principy plánování na základě scénářů,
- b) aplikace jednotné hierarchické struktury oblastí schopností¹⁹,
- c) používání jednotné soustavy a terminologie v oblasti schopností²⁰.

¹⁷ NATO STO (ed.). RTO-MP-SAS-081 - *Analytical Support to Defence Transformation: Analytic Implications of the NATO Defence Planning Process*. Paris, France: CSO, 2010, s. 9 - 18. ISBN 978-92-837-0116-3. Dostupné také z: <https://www.cso.nato.int/pubs/rdp.asp?RDP=RTO-MP-SAS-081>

¹⁸ NATO STO (ed.). *Cost Efficiency Implications of International Cooperation: Final Report of Task Group SAS-090*. Neuilly-sur-Seine, Francie: NATO Science and Technology Organization, 2015, s. E-1. ISBN 978-92-837-0219-1. Dostupné také z: <https://www.cso.nato.int/Pubs/rdp.asp?RDP=STO-TR-SAS-090>

¹⁹ SHAPE/ACT (ed.). *Bi-SC Capability Hierarchy*. SH/PLANS/JCAP/FCP/15-310118. Mons, Belgium, 2015

²⁰ SHAPE/ACT(ed.). *Bi-SC Agreed Capability Codes and Capability Statements*. SHAPE/CPPCAMFCR/JM/281143. Mons, Belgium, 2011.

ZÁVĚR

Analýza prokázala, že značná část aliančních i unijních zemí má vytvořený svůj vlastní národní přístup k plánování. Rozmanitost a fragmentace národních plánovacích postupů samozřejmě vyplývá z odlišných zájmů jednotlivých zemí v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky, které nemusí vždy plně korespondovat se zájmy alianční kolektivní obrany, nebo se zájmy společné bezpečnostní a obranné politiky EU. Z výsledků analýzy tak vyplývá, že postupy, které aplikuje ve svých plánovacích procesech NATO nebo EU, nejsou zavedeny v žádné zemi v podobě uceleného a konzistentního procesu. S ohledem na tuto skutečnost aplikují různé země i různé přístupy při tvorbě struktury svých ozbrojených sil a při plánování jejich předpokládaného nasazení.

Nicméně jednotícím faktorem přístupů členských zemí a přístupu NATO, resp. EU, je podoba národních příspěvků ve formě deklarovaných sil a prostředků, které jsou vstupem pro naplnění stanovených ambicí Aliance a Unie. Platí, že národní příspěvky s odpovídajícími schopnostmi jsou klíčovým krokem pro naplnění plánovaných ambicí obou organizací. Ovšem stejně tak platí, že pro dosažení požadovaných schopností NATO a EU není naprosto nezbytné implementovat identické procesy plánování do národních podmínek. Pokud však má fungovat efektivní interakce mezi plánováním schopností na národní úrovni a NATO, respektive EU, mělo by utváření národních příspěvků maximálně reflektovat alianční a unijní požadavky na schopnosti. Bez této vazby nemůžou být národní příspěvky přínosné k naplnění očekávaných aliančních i unijních cílů.

Princip reflexe aliančních a unijních požadavků na schopnosti se tak stává klíčovým momentem efektivního propojení a komunikace mezi národními procesy plánování schopností a procesy plánování v NATO a EU. Od tohoto základního principu by se měly odvíjet všechny další související fáze procesu, tzn. stanovení mechanismu pro porovnání požadavků s reálným stavem jednotek a identifikace nedostatků s následným stanovením priorit při jejich řešení. Těžiště úsilí příslušných složek resortu obrany by tedy nemělo spočívat v nekonečném analyzování, jak proces obranného plánování v Alianci funguje a jak jeho funkčnost přenést co nejuvěrněji do národního prostředí, ale v tom jak co nejeftivněji naplnit cíle, které alianční proces generuje. Tento závěr pochopitelně platí beze zbytku i pro plánování v rámci EU.

Na výstupy z analýzy národních procesů obranného plánování by mělo navazovat srovnání plánovacích procesů v NATO a v EU, což by mělo vést k návrhu řešení, jak konkrétně naplnit výše uvedený závěr. Tématu srovnání aliančního a unijního plánovacího procesu a identifikaci možných řešení se budou věnovat další články, které má autor v úmyslu publikovat nejenom v tomto časopise.

Další doporučené zdroje:

- BELGIAN MINISTRY OF DEFENCE (ed.). *The Modernisation Plan 2000 – 2015 of the Belgian Armed Forces*. Ministry of Defence: Brussels, Belgium, 2000.
- NETHERLANDS DEFENCE STAFF (ed.). *Netherlands Defence Doctrine*. Netherlands Defence Staff: The Hague, Netherlands, 2005. ISBN 9789080840928.
- MINISTÈRE DE LA DÉFENSE (ed.). *Défense et sécurité nationale 2013: livre blanc*. Paris, France: Direction de l'information légale et administrative, 2013. ISBN 9782110093585. Dostupné také z: <http://www.defense.gouv.fr/actualites/la-reforme/le-livre-blanc-2013-rendu-public>
- FEDERAL MINISTRY OF DEFENCE OF GERMANY(ed.). *White Paper 2006 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*. German Ministry of Defence: Berlin, Germany, 2006.
- KINGDOM OF DENMARK (ed.). *Danish Defence Agreement 2010 - 2014*. Danish Ministry of Defence: Copenhagen, Denmark, 2009.
- MINISTERO DELLA DIFESA(ed.). *Il libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa*. Roma, Italia: Ufficio Stampa Gabinetto Ministro, 2015. Dostupné také z: http://www.difesa.it/Primo_Piano/Documents/2015/04_Aprile/LB_2015.pdf
- STATO MAGGIORE DELLA DIFESA (ed.). *La Dottrina Militare Italiana (PID/S-1)*. Centro Innovazione della Difesa. Roma, Italia, 2011. Dostupné také z: http://www.difesa.it/SMD_/Staff/Reparti/III/CID/Dottrina/Pagine/Dottrina_Militare_Italiana.aspx
- GOVERNMENT OF ESTONIA (ed.). *National Security Concept of the Republic of Estonia - 2004*. Ministry of Defence of Estonia: Tallinn, Estonia, 2004. Dostupné také z: <http://www.kmin.ee/en/objectives-activities/basic-national-defence-documents>
- ESTONIAN MINISTRY OF DEFENCE (ed.). *Estonian Long Term Defence Development Plan 2009 – 2018*. Public Affairs Department of the Ministry of Defence: Tallinn, Estonia, 2009. Dostupné také z: <http://www.kmin.ee/en/objectives-activities/basic-national-defence-documents>
- POLISH MINISTRY OF DEFENCE (ed.). *Defence Strategy of the Republic of Poland: Sector Strategy of the National Security Strategy of the Republic of Poland*. Ministry of National Defence: Warsaw, Poland, 2009.
- MINISTERSTWO OBRONY NARODOWEJ (ed.). *Biała księga - White paper*. Ministry of National Defence: Warsaw, Poland, 2001. ISBN 8311091285.
- UK GOVERNMENT, HM (ed.). *A strong Britain in an age of uncertainty: the national security strategy*. London: TSO, 2010. ISBN 9780101795326.
- UK GOVERNMENT, HM (ed.). *Delivering Security in a Changing World: Future Capabilities*. Norwich, UK: TSO, 2004. ISBN 0101626924.
- SWEDISH MINISTRY OF DEFENCE (ed.). *Sweden's Security in the 21st Century*. Ministry of Defence: Stockholm, Sweden, 1999.
- GOVERNMENT OFFICES OF SWEDEN (ed.). *Swedish Government Bill 2004-2005: Our Future Defence - The Focus of Swedish Defence Policy 2005–2007*. Ministry of Defence: Stockholm, Sweden. 2004.

- FINNISH PRIME MINISTER'S OFFICE (ed.). *Finnish Security and Defence Policy 2012: Government Report*. Prime Minister's Office: Helsinki, Finland, 2013. 978-952-287-010-0. Dostupné také z: www.vnk.fi/english
- FINNISH MINISTRY OF DEFENCE (ed.). *Securely into the Future: Ministry of Defence Strategy 2025*. Ministry of Defence: Helsinki, Finland, 2006. ISBN 951-25-1694-2
- NORWEGIAN MINISTRY OF DEFENCE (ed.). *Norwegian Defence 2008*. Norwegian Government Administration Services: Oslo, Norway, 2008.
- NORWEGIAN MINISTRY OF DEFENCE (ed.). *Norwegian Defence 2013: Facts and Figures*. Ministry of Defence: Oslo, Norway, 2013. Dostupné také z: <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/norwegian-defence-2013/id712394/>

Autor: **Plk. gšt. Ing. Zdeněk Petráš, Ph.D.**, nar. 1964, VVŠ PV Vyškov, 2007–2008 studoval na Université Pantheon-Assas Paris a absolvoval kurz generálního štábu na francouzské vojenské škole Collège Interarmée de Défense. Do r. 1996 na funkcích logistického zabezpečení u protiletadlové raketové brigády Brno. 1997–2003 pracoval na sekci logistiky GŠ, kde řešil proces standardizace pohonných hmot, 2003–2006 a poté i v průběhu předsednictví České republiky v EU působil v pracovní skupině vojenského výboru EU pro rozvoj vojenských schopností. Do října 2012 působil u sekce plánování sil MO, kde řešil problematiku procesu obranného plánování a plánování schopností. Od listopadu 2012 zastává funkci vedoucího vědeckého pracovníka Centra bezpečnostních a vojenskostrategických studií UO Brno. V současnosti se podílí na práci agentury NATO pro vědu a technologie (STO – NATO Science and Technology Organisation), kde je vedoucím projektového týmu.

Jak citovat: PETRÁŠ, Zdeněk. Analýza přístupů vybraných zemí NATO a EU k obrannému plánování a plánování schopnost. *Vojenské rozhledy*. 2016, 25 (4), 3-19. DOI: 10.3849/2336-2995.25.2016.04.003-019. ISSN 1210-3292 (print), 2336-2995 (on-line). Available at: www.vojenskerozhledy.cz