
Recenzovaný článek

Dokumenty strategického řízení obrany

Documents of Strategic Defence Management

plk. gšt. Ing. Miroslav Havelka,
Ing. Josef Procházka, Ph.D.

Abstrakt: Účelné, hospodárné a efektivní strategické řízení obrany je podmíněno několika faktory. Ať už se jedná o znalosti, zkušenosti a dovednosti aktérů připravujících a přijímajících strategická rozhodnutí, či o správné nastavení procesů strategického řízení, je vždy zásadní vycházet z kvalitních strategických, koncepčních, plánovacích a hodnotících dokumentů. Ambicí příspěvku je navrhnout hierarchii těchto dokumentů, jejich účel, vnitřní obsah a stanovit odpovědnost za jejich zpracování. Návrh vychází z analýzy současného stavu strategického řízení obrany (zákony a vnitřní předpisy), teorie strategického řízení a přístupů nejlepší praxe tvorby strategických a koncepčních dokumentů. Smyslem je poskytnout jeden z mnoha možných přístupů hierarchizace těchto dokumentů za účelem posílení účinnosti strategického řízení obrany.

Abstract: Effective strategic management is determined by several factors. Firstly, it is influenced by knowledge, experience and skills of all stakeholders responsible for preparation of strategic decisions and decision taking. Secondary and no less importantly, it depends on the quality of internal business processes dealing with all aspects of defence policy formulation and execution. Outputs from strategic management are strategic, conceptual, planning and evaluating documents. This article offers hierarchy of strategic documents defines their purpose and content and outlines responsibilities for their elaboration. Recommendations reflect assessment of current legal and procedural framework, strategic management theory and best practise. Ambition is to propose for consideration one of many possible solutions in order to reinforce strategic defence management.

Klíčová slova: Strategické řízení, strategické a koncepční dokumenty, poslání, vize, strategie, koncepce, plán.

Key words: Strategic Management, Strategic And Conceptual Documents, Mission, Vision, Strategy, Policy, Plan.

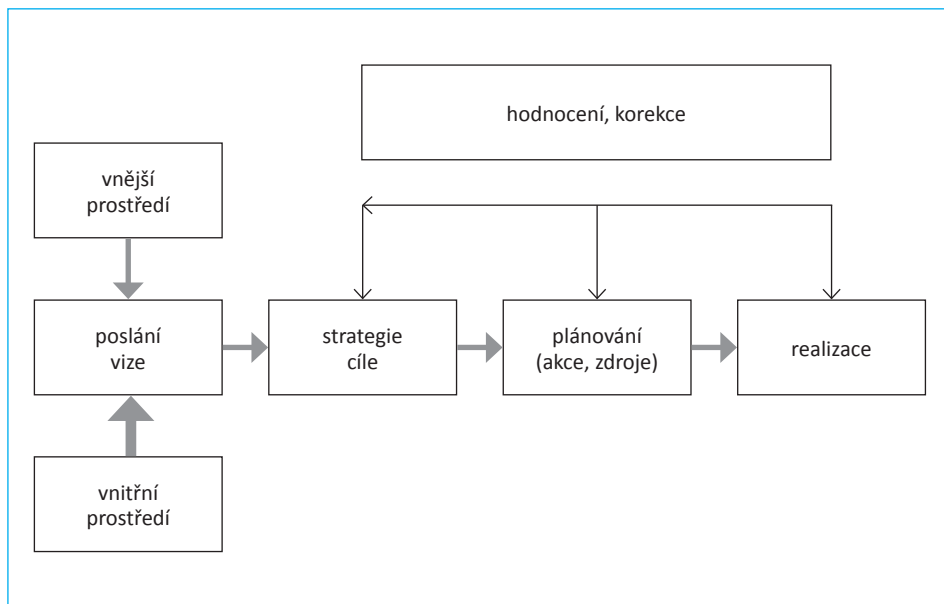
ÚVOD

Organizace orientovaná na dosažení maximálního výkonu nemůže být nikdy zcela spokojena s nastavením svých vnitřních procesů a způsobem jejich realizace. Organizace musí soustavně hledat cesty a realizovat racionalizační opatření za účelem lepšího naplnění svého poslání a vytváření vyšší užitné hodnoty pro své zákazníky. Pojem „lepší“ vyjadřuje v dnešním pohledu efektivní a účelné využití všech aktiv (zdrojů, potenciálu) organizace a snižování nákladů na veškeré prováděné činnosti. V procesu strategického řízení tak hovoříme o potřebě permanentní adaptace organizace na výzvy přicházející jak z vnějšího prostředí, tak i vnitřního fungování organizace. Tento imperativ permanentní adaptace se dotýká samozřejmě i fungování administrativy státu a zajišťování veřejných statků společnosti. Obrana státu je jedním z nich. Zásadní rozhodnutí strategické a koncepční povahy spojená s výstavbou a použitím systému obrany státu jsou připravována a přijímána v rámci procesu strategického řízení. Vzhledem ke způsobu zajišťování obrany České republiky se strategické řízení odehrává na mezinárodní, národní a rezortní úrovni. Smyslem strategického řízení je poskytnout občanům státu nejvyšší možnou míru bezpečnosti za vložené prostředky.

Hlavními prvky strategického řízení obrany jsou vláda a ministerstvo obrany. Vláda odpovídá za zajišťování obrany státu a řídí veškeré související procesy. Ministerstvo obrany ve své přenesené působnosti koncepčně připravuje, koordinuje a realizuje příslušná opatření. Ministerstvo obrany dlouhodobě usiluje o optimální funkční nastavení řízení obrany a souvisejících procesů. Za tímto účelem bylo v minulých letech iniciováno několik vnitřních auditů a realizovány reorganizační změny. Jednalo se ve své podstatě o kontinuální organizační změnu, jejíž výsledek stále neodpovídá potřebám efektivního řízení obrany. Jednou z oblastí, ve které je možné identifikovat poměrně významné odchylky od nejlepší praxe, je popsání a stanovení závazné struktury strategických dokumentů, jejich vzájemné vztahy, způsob a periody jejich aktualizace a stanovení odpovědnosti za jejich přípravu, projednání a implementaci. Ambicí příspěvku je navrhnout opatření ke zlepšení stávajícího stavu na základě analýzy strategického řízení obrany (zákony a vnitřní předpisy), teorie strategického řízení a přístupů nejlepší praxe tvorby strategických a koncepčních dokumentů. Smyslem je poskytnout jeden z mnoha možných přístupů k optimalizaci dokumentů strategického řízení obrany.

1. TEORIE STRATEGICKÉHO ŘÍZENÍ A NEJLEPŠÍ PRAXE

V obecné rovině je strategické řízení realizováno vrcholovými manažery a zahrnuje činnosti zaměřené na udržování dlouhodobého souladu mezi posláním organizace, jejími strategickými cíli a disponibilními zdroji a rovněž mezi organizací a vnějším prostředím, v němž organizace působí. Smyslem strategického řízení je zajištění rozvoje organizace při zvažování vývoje vnějšího prostředí, zvyšování její výkonnosti cestou racionalizace vnitřních procesů a rozvojem personálu a materiálního vybavení. V rámci procesu strategického řízení je formulováno poslání organizace vyjadřující smysl její existence a vize vymezující nejobecnější představu o její výkonnosti v určitém, zpravidla dlouhodobém horizontu. Následně jsou formulovány strategie v podobě dlouhodobých strategických cílů k naplnění této vize a jsou identifikovány cesty (opatření), jak tyto cíle realizovat. K tomu jsou alokovány potřebné zdroje. Obecný přístup ke strategickému řízení (obrázek č. 1) vychází z celé řady teoretických modelů. Jedná se např. o model procesu strategického řízení dle Johnsona a Scholesa, integrovaný model strategického řízení dle Digmana, model strategického řízení ABC ve veřejné správě dle Brysona a strategické řízení jako skupina procesů dle Grasseové.



Obrázek č. 1: Obecný model strategického řízení

Opatření k dosažení strategických cílů jsou rozpracována v dlouhodobých, střednědobých a krátkodobých plánech. Jednotlivá opatření jsou balancována na dostupné zdroje a prioritizována v závislosti na hodnocení souvisejících rizik. Proces strategického řízení má cyklický charakter, tzn. že realizovaná opatření jsou pravidelně hodnocena

a v případě odchylky od požadovaného stavu nebo ve vazbě na změny vnějších či vnitřních faktorů jsou přijímána korigující opatření.¹ Tento přístup uvádí rovněž Stejskal.² Odlišný názor k formulování poslání a vize veřejné instituce zaujímá např. Krulík.³ Argumentuje, že tento přístup mohou využít subjekty, které jsou samy sobě autoritou (podnikatelská sféra). Vymezení poslání a vize organizace je tak regulérní a velmi účinný nástroj pro subjekty v komerční či nestátní sféře. Subjektům státní (veřejné) správy ale sloužit k tomuto účelu nemohou, neboť smysl jejich existence (poslání) musí být vymezen zákonem. Subjekty veřejné správy nemohou svobodně rozhodovat o tom, k čemu mají sloužit či jakou činnost budou či nebudou vykonávat – dělat mohou pouze to, k čemu jsou určeny zákonem, a co odpovídá cílům vyplývajících z politického zadání. Hlavním výstupem z procesu strategického řízení je optimalizovaný soubor strategický a koncepčních dokumentů.

2. PŘÍSTUPY NEJLEPŠÍ PRAXE

Ministerstvo financí přijalo v roce 2012 *Metodiku přípravy veřejných strategií* (dále jen „metodika“) s cílem realizovat v období 2007 až 2015 strategii Smart Administration schválenou usnesením vlády č. 757/2007.⁴

Smyslem metodiky je posílení strategického řízení, provázání základních programových dokumentů vlády s dalšími strategickými materiály, vytvoření vazby mezi strategiemi, koncepcemi a rozpočty a odstranění vágního a pro řízení jen obtížně uchopitelného obsahu zpracovávaných strategických dokumentů.

Metodika shrnuje přístupy nejlepší praxe v oblasti strategického řízení, poskytuje vhodný metodický rámec pro zpracování strategických dokumentů ve veřejné správě a vytváří předpoklad pro zvýšení transparentnosti a objektivitu informací a sjednocení přístupů k jejich tvorbě. Metodika byla využita autory příspěvku jako koncepční základ pro optimalizaci struktury strategických a koncepčních dokumentů v procesu strategického řízení obrany České republiky.

Hierarchizace strategických dokumentů (tabulka č. 1) zohledňuje jednotlivé úrovně řízení a nezbytnost provázání souvisejících činností organizace jak ve vertikální, tak i horizontální rovině.

1 KOŠŤAN, P, ŠULEŘ, O, *Firemní strategie – plánování a realizace*. Praha: Computer Press, 2002. ISBN 80-7226-657-8.

2 STEJSKAL, Libor, Jak daleko vidí Dlouhodobý výhled pro obranu 2030?, *Vojenské rozhledy*, 2015, roč. 24 (56), č. 4, s. 5–15, ISSN 1210-3292 (tištěná verze), ISSN 2336-2995 (on-line). Dostupné z: www.vojenskerozhledy.cz

3 KRULÍK, V, Strategické řízení zajišťování obrany České republiky – součást zajišťování bezpečnosti státu, *Vojenské rozhledy*, 2011, roč. 20 (52), č. 3, s. 3–22, ISSN 1210-3292

4 *Metodika přípravy veřejných strategií*. Ministerstvo financí, 2012. 113 s., dostupné na <http://www.verejne-strategie.cz/metodika.html>.

Pojem	Definice
Nadnárodní (mezinárodní) strategie	Mezinárodní strategické dokumenty vytvořené na nadnárodní úrovni, především na úrovni EU a dalších mezinárodních organizací (OSN, NATO, EU, ...).
Národní / vládní strategie	Strategie zpracované a schválené na úrovni vlády, případně ve spolupráci jednotlivých ministerstev nebo jiných ústředních orgánů státní správy. Zahrnuje oblasti spadající do kompetencí více ministerstev. Může jít o samostatný dokument pokrývající celý proces, včetně návrhu konkrétních opatření, nebo o zastřešující dokument, který může být dále rozváděn dílčími rezortními strategiemi
Průřezová strategie	Strategie řešící oblast nebo více oblastí spadající do kompetence několika různých ministerstev. Typicky průřezovou strategií může být národní (vládní) strategie.
Rezortní (sektorová) strategie	Rezortní strategie označuje strategii zpracovanou na úrovni ministerstva, která se zabývá příslušnou oblastí daného rezortu podle kompetenčního zákona.

Tabulka č. 1: Hierarchie dokumentů strategického řízení

Zdroj: *Metodika tvorby veřejných strategií*⁵

Přístupy nejlepší praxe jsou promítnuty do typologizace dokumentů strategického řízení s vymezením jejich účelu a obsahu (tabulka č. 2). V odborné literatuře se hierarchie a typologizace dokumentů strategického řízení různí. Metodika standardizuje nejen vlastní proces tvorby strategických dokumentů, ale i související terminologii. Tímto způsobem tak vytváří základ pro sjednocení přístupů ke strategickému řízení v rámci celé veřejné správy. Metodika definuje politiku, koncepci, strategický rámec, strategický plán jako strategii, bílou knihu a implementační plán.

Dalším východiskem pro návrh vhodné hierarchie dokumentů strategického řízení je vytvoření vhodné struktury cílů, která umožní vymezení těch nejjobecnějších představ o požadovaných cílových stavech přenést do nezbytné úrovně podrobnosti potřebné pro vlastní realizaci vytyčených dlouhodobých záměrů (tabulka č. 3).

Přístupy k typologizaci dokumentů strategického řízení a vymezení struktury cílů, které se promítají do dokumentů strategického řízení, poskytují vhodný rámec pro návrh nejhodnější struktury dokumentů v procesu strategického řízení obrany, jejich účelu a vnitřního obsahu.

⁵ *Metodika přípravy veřejných strategií*. Ministerstvo financí, 2012. 113 s., dostupné na <http://www.verejne-strategie.cz/metodika.html>.

3. POSOUZENÍ SOUČASNÉHO NASTAVENÍ DOKUMENTŮ STRATEGICKÉHO ŘÍZENÍ OBRANY

Posouzení současného nastavení dokumentů strategického řízení obrany České republiky zahrnuje mezinárodní, národní a rezortní úroveň řízení. Vychází z přístupů nejlepší praxe uvedených v předcházející kapitole a respektuje specifické potřeby jednotlivých úrovní řízení. Hodnocení dokumentů strategického řízení zavedených v rámci NATO poskytuje další inspirativní rámec pro konsolidaci řízení obrany a jeho výstupů na úrovni státu.

3.1 Strategické řízení – mezinárodní úroveň (NATO)

Hierarchie dokumentů strategického řízení v rámci NATO je částečně vymezena procesem obranného plánování.⁶ Poslání organizace a hlavní zásady jejího fungování jsou vymezeny Severoatlantickou smlouvou. Na rozdíl od národní úrovně, kde je poslání jednotlivých prvků systému obrany vymezeno zákony. Dlouhodobé směřování NATO je v podobě politické deklarace vyjádřeno ve *Strategické koncepci*. Tento dokument tak vyjadřuje dlouhodobou vizi, obsahuje hlavní strategické úkoly a představy o schopnostech nezbytných k jejich plnění a způsobech jejich použití. *Strategická koncepce* má dlouhodobou platnost a provazuje politická očekávání s prostředky a způsoby jejich použití (ends, means, and ways). Strategická koncepce představuje společně se závěry strategické analýzy, zpravodajským hodnocením a hodnocením dosaženého stavu rozvoje schopností základní hodnotový dokument pro formulaci politického zadání pro zahájení cyklu obranného plánování.

Pojem	Definice
Politika	Jedná se o vrcholový strategický dokument stanovující vizi, základní cíle a směry vývoje v dané oblasti ve střednědobém až dlouhodobém horizontu. Na politiku navazují další strategické dokumenty, např. strategie, strategické plány apod., které její cíle upřesňují a stanovují opatření k jejich realizaci.
Koncepce	Koncepce strukturovaným způsobem vytyčuje celkové směřování v dané oblasti. Obsahuje základní východiska a směřování, zatímco strategie je konkrétnější, vymezuje konkrétní cíle a jejich hodnoty. Koncepce může mít podobný charakter jako politika, avšak s tím rozdílem, že koncepce má krátkodobý až střednědobý horizont realizace.
Strategický plán	Je synonymem veřejné strategie. Obsahuje definici problému, souhrn podkladových analýz a dat. Na základě vize stanovuje sadu cílů, kterých má organizace dosáhnout. Dále obsahuje opatření, jejichž prostřednictvím jsou jednotlivé cíle naplněny. Zároveň definuje implementační rámec, včetně vymezení aktérů implementace strategie, časový a finanční rámec implementace apod.

⁶ NATO Defence Planning Process (NDPP)

Bílá kniha	Je zpráva nebo příručka, která pomáhá řešit vybranou problematiku a usnadňuje činit rozhodnutí. Obsahuje konkrétní návrhy pro přijetí opatření ve specifických oblastech politiky. Zohledňuje výsledky veřejných konzultací, které k daným návrhům proběhly, a obsahuje obrysy možných legislativních opatření. Bílá kniha je předkládána k posouzení politické reprezentaci.
Implementační / prováděcí dokument / plán implementace	Dokument navazující na strategii, který vymezuje především postupy, aktivity, organizační strukturu, harmonogram a rozpočet, realizaci opatření a plnění cílů stanovených ve strategii.

Tabulka č. 2: Typologie dokumentů strategického řízení

Zdroj: *Metodika tvorby veřejných strategií*⁷

Pojem	Definice
Vize	Popis žádoucího budoucího stavu, kterého chceme prostřednictvím realizace strategie dosáhnout. Jedná se o dopad naplnění globálního cíle. Vztahuje se na strategii jako celek. K naplnění vize by mělo dojít ve střednědobém či dlouhodobém horizontu .
Globální cíl	Konkretizovaný (jasný, faktický a srozumitelný) popis budoucího stavu, jehož prostřednictvím bude naplněna stanovená vize. Jedná se o souhrn výsledků a dopadů strategických cílů. Vztahuje se na strategii jako celek. Podobně jako u vize by mělo dojít k naplnění globálního cíle ve střednědobém či dlouhodobém horizontu .
Strategický cíl	Popis budoucího stavu v jednotlivých dílčích oblastech řešeného problému, jejichž prostřednictvím bude naplněn globální cíl. Jedná se o souhrn výsledků a dopadů příslušných specifických cílů. Každý strategický cíl se vztahuje k určité části strategie. K naplnění strategických cílů by mělo dojít na konci realizace strategie, případně v krátkodobém až střednědobém horizontu .
Specifický cíl	Popis výstupů konkrétních opatření a aktivit, případně popis žádoucího cílového stavu. Každý specifický cíl se vztahuje k danému strategickému cíli. K naplnění specifických cílů dochází v návaznosti na realizaci konkrétních aktivit v průběhu realizace strategie. Na konci realizace strategie jsou naplněny všechny specifické cíle.
Opatření	Nástroj implementace strategie, jehož prostřednictvím jsou naplňovány jednotlivé cíle. Opatření může mít podobu legislativních změn, programů nebo projektů, investic a finančních nástrojů, poskytování informací, vzdělávání apod.

Tabulka č. 3: Struktura a definice cílů v procesu strategického řízení

Zdroj: *Metodika tvorby veřejných strategií*

⁷ *Metodika přípravy veřejných strategií*. Ministerstvo financí, 2012. 113 s., dostupné na <http://www.verejne-strategie.cz/metodika.html>.

Politické zadání v podobě tzv. *Political Guidance* stanovuje strategické cíle rozvoje NATO, formuluje detailním způsobem politicko-vojenské ambice a usměřňuje rozvoj schopností v jednotlivých plánovacích doménách. Dokument obsahuje doporučení pro země z pohledu alokace zdrojů (determinuje nejen výši vstupů, ale i vnitřní strukturu obranných výdajů). Zohledňuje vojenská doporučení. Následně je rozpracováno v plánovacím procesu, jehož výstupem jsou cíle rozvoje schopností (kolektivní, mnohonárodní a národní). Nastaven je systém hodnocení, tzv. revize obranných plánů. Dokumenty poskytují zpětnou vazbu o realizaci cílů a dosaženém stavu rozvoje schopností. Hodnocena jsou rizika vyplývající z případných nedostatků pro naplnění politicko-vojenských ambicí. Hodnocení je prováděno ve dvouletých intervalech, celý plánovací cyklus je však čtyřletý. Takto nastavený systém strategického řízení udržuje politickou dominanci (political ownerships), zohledňuje vojenskou odpovědnost (military advice), vytváří potřebnou stabilitu pro plánování a rozvoj schopností organizace a jednotlivých spojenců (dlouhodobé strategické směřování a střednědobé specifické cíle) a souběžně disponuje potřebnou flexibilitou pro hodnocení a přijímání korekčních opatření v kratší časové perspektivě. Uvedené dokumenty svým obsahem logicky provazují obecné politické deklarace s cíli a opatřeními a jejich hodnocení.

Návazně jsou zpracovávány strategie a politiky pro řízení jednotlivých oblastí strategického řízení NATO (strategická komunikace, řízení lidských zdrojů, řízení společných finančních zdrojů, věda, spolupráce s průmyslem, standardizace a další). Důležité je, že takto nastavený systém podléhá kontinuální adaptaci – je modernizován evolučním a nikoli revolučním přístupem. Tímto způsobem se institucionální výkonost může postupně zvyšovat a kompetence organizace posilovat.

3.2 Strategické řízení – národní úroveň

Odpovědnost vlády a ministerstva obrany vymezuje platná právní úprava determinující strukturu strategických a koncepčních dokumentů a jejich účel pro řízení obrany státu. Vymezeny jsou do jisté míry i procedury související s přípravou těchto dokumentů, jejich projednáváním, schvalováním a následnou realizací a hodnocením. Poslání jednotlivých prvků systému obrany státu je vyjádřeno zákony. Vrcholovým strategickým dokumentem řízení obrany státu je *Strategická koncepce obrany státu*. Tento dokument není v praxi vytvářen. Jejím účelem by mělo být stanovení sjednocující vize, vymezení politicko-vojenských ambicí, dlouhodobého směřování rozvoje a použití systému obrany státu a předpokládaných zdrojů. Dokument by měl mít dlouhodobou platnost, protože procesy v oblasti zajišťování obrany se vyznačují dlouhými cykly, a měl by mít nadstraničnou povahu, protože přijatá rozhodnutí přesahují společenské cykly demokratického rozhodování o politické moci, tj. volební období. Tento dokument je v praxi nahrazen *Obrannou strategií ČR*, která však svým obsahem nenaplnuje výše uvedené požadavky. *Strategická koncepce* by tak měla být rozpracována koncepcemi nižších úrovní rozvíjející jednotlivé segmenty obrany státu. Za jejich zpracování zodpovídá Ministerstvo obrany (zákon č. 234/2014 Sb.).

Koncepční činnost v procesu strategického řízení obrany je na úrovni státu realizována v procesu plánování obrany státu (zákon č. 222/1999 Sb.) v odpovědnosti Ministerstva

obranu. Plánování obrany státu zahrnuje obranné, operační a mobilizační plánování. Dále pak plánování připravenosti obranného systému státu a plánování příprav k záchraným pracím a k plnění humanitárních úkolů. Výstupem z procesu je *Plán obrany státu*.

Plánování obrany státu představuje hlavní nástroj strategického řízení ministerstva obrany. Má rozhodující a integrující roli při rozhodování o cílech, opatřeních a úkolech v rámci zajišťování obrany státu a implementaci výstupů všech segmentů plánování obrany.

V současné praxi jsou politická rozhodnutí vlády v oblasti zajišťování bezpečnosti a obrany státu formulována v *Bezpečnostní strategii České republiky* a *Obranné strategii České republiky*. Obecná (deklarativní) povaha těchto dokumentů však omezuje jejich účinné promítnutí do procesu plánování obrany a plánování realizované jednotlivými prvky systému obrany státu. Chybí politické zadání pro usměrnění rozvoje jednotlivých segmentů obrany státu v dlouhodobém horizontu nejlépe nadstranického charakteru s předpokladem stability; a rozvoj schopností není důsledně navázán na předpokládaný způsob použití systému obrany státu – Plán obrany pro tyto účely neposkytuje dostatečný obsahový rámec.

3.3 Strategické řízení – rezortní úroveň

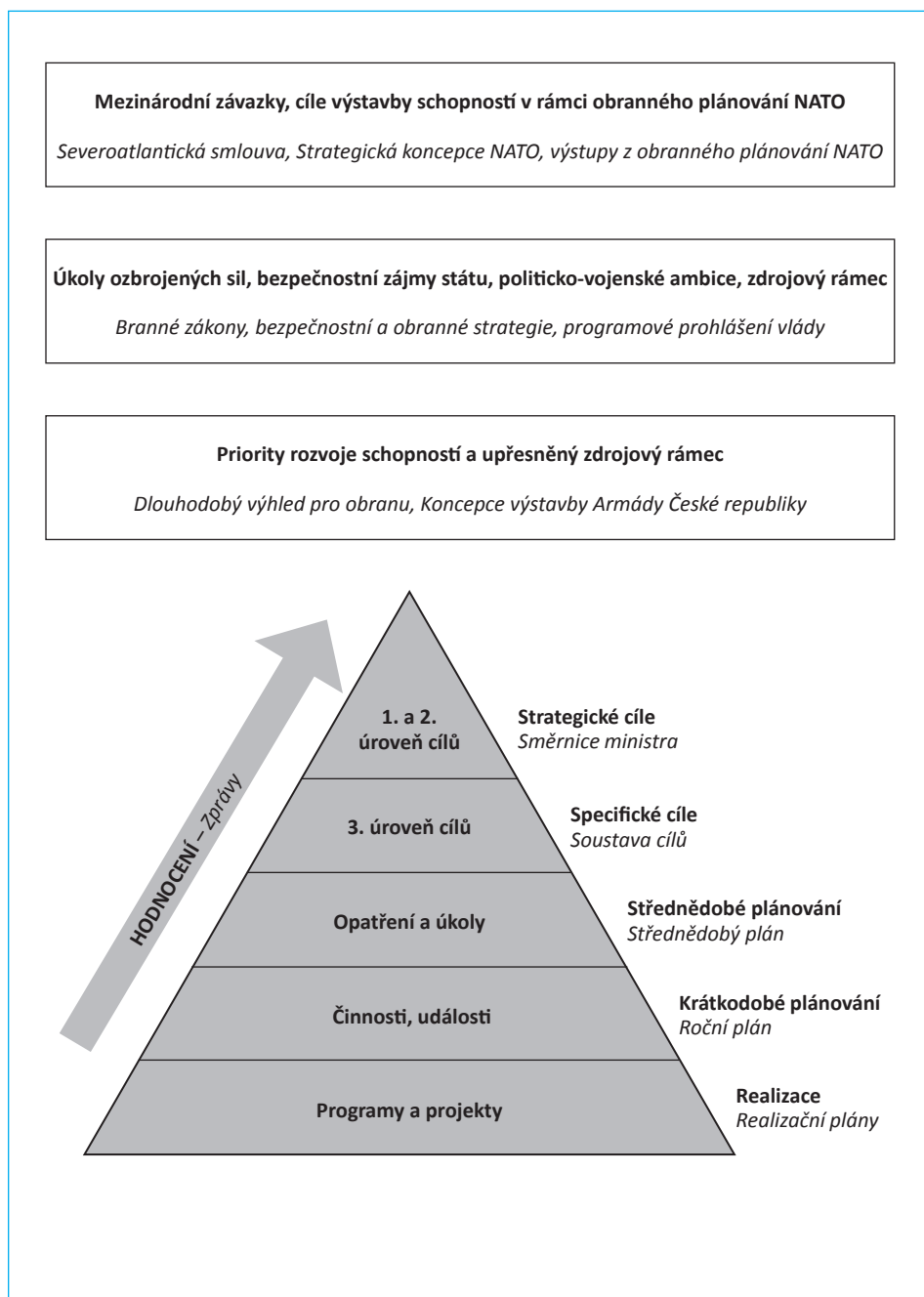
Strategické řízení rezortu obrany zahrnuje koncepční činnost a plánování (obrázek č. 3). Cílem těchto činností je komplexní a harmonizovaný rozvoj celého rezortu obrany, výstavba schopností ozbrojených sil a jejich odpovědné a účinné využití. Strategické řízení je prováděno v souladu s vnitřními předpisy ministerstva obrany. Klíčovým procesem je plánování činnosti a rozvoje (RMO 66/2012), který společně s principy, odpovědnostmi a časovými aspekty stanovuje vstupní a výstupní dokumenty plánovacího procesu, jejich účel a obsah. Plánování se v rámci rezortu obrany uskutečňuje na všech řídicích stupních. V rámci plánování se velmi problematicky aplikuje metoda řízení podle cílů, jako komplexní metoda řízení, ve které manažeři cílů vykonávají pozici koncepčních rozhodovacích orgánů. Cíle pro plánování se stanovují především na základě zákonů, mezinárodních závazků a strategických a koncepčních dokumentů schválených vládou.

V procesu strategického řízení a plánování jsou na rezortní úrovni zpracovávány následující dokumenty: *Dlouhodobý výhled*; *Směrnice ministra obrany pro plánování*; *Střednědobý plán a roční plán*; *Pololetní vyhodnocení cílů*; *Vyhodnocení ročního plánu rezortu*; *Zpráva o zajištění obrany České republiky*.

Dlouhodobý výhled v jeho současné podobě není možné považovat za dokument poskytující politické zadání pro plánování obrany a plánování na rezortní úrovni v potřebném rozsahu. Pojímání *Směrnice ministra obrany* za strategický řídicí dokument neodpovídá potřebám komplexního a stabilního strategického řízení obrany. Proces tvorby, jeho vnitřní struktura a obsah odpovídají regulátoru operativního řízení, který na základě hodnocení dosaženého stavu koriguje v ročních intervalech plánování a realizaci plánů (dílní úprava cílů, přenastavení priorit na základě vývoje ve zdrojích a podobně). Ostatní plánovací dokumenty, jako *Střednědobý plán* a *Roční plán rezortu*, jsou interními dokumenty rezortu obrany, které postrádají především dlouhodobý plán rozvoje schopností.

Závěry z hodnocení současného stavu dokumentů strategického řízení obrany:

- Hierarchie strategických a koncepčních dokumentů neodpovídá potřebám strategického řízení obrany a nenaplnuje předpoklad efektivního, účelného a hospodárného zajišťování obrany státu;
- Dokumenty v procesu strategického řízení svým účelem a obsahem neodpovídají teorii strategického řízení a přístupům nejlepší praxe (NATO, metodika);
- Dokumenty nejsou svým obsahem a logikou uspořádání vzájemně provázány v rámci jednotlivých segmentů plánování obrany státu; chybí jednotící vize rozvoje systému obrany státu;
- Proces řízení postrádá stabilní a v dostatečné míře podrobnosti rozpracované politické zadání provazující politickou a vojenskou odpovědnost při vytváření podmínek kredibilní obrany státu;
- Nejsou vytvořeny odpovídající podmínky pro dlouhodobé plánování rozvoje schopností jak na úrovni státu, tak na úrovni rezortu obrany. Požadavky na schopnosti nejsou odvíjeny od předpokládaného způsobu použití systému obrany státu a ozbrojených sil;
- V procesu strategického řízení rezortu obrany je vytvářeno velké množství dokumentů s ambicí představovat účinné nástroje koncepčního rozvoje dané oblasti, nicméně dokumenty vznikají izolovaně, svým obsahem nejsou provázány a neodpovídají potřebám efektivního a účelného řízení;
- Většina strategií a koncepcí je zpracována účelově ke zdůvodnění významu příslušné oblasti strategického řízení v organizační struktuře ministerstva obrany nebo za účelem získání zdrojů státního rozpočtu ve svůj prospěch (další rozvoj), bez ohledu na stanovené rezortní priority;
- Strategické dokumenty nejsou důsledně implementovány a hodnoceny. Jedním z důvodů je jejich míra obecnosti, a předem je odsuzuje do role tzv. „mrtvých dokumentů“;
- Tvorba strategických a koncepčních dokumentů není dostatečně koordinována a jejich zpracování představuje značnou administrativní zátěž pro pracovníky strategického stupně velení a řízení a přispívá k nárůstu byrokracie v rámci ministerstva obrany.



Obrázek č. 2: Hierarchie dokumentů a rozpad cílů v procesu plánování činnosti a rozvoje rezortu obrany – současná praxe

Zdroj: RMO 66/2012, upraveno autory

4. NÁVRH HIERARCHIE STRATEGICKÝCH A KONCEPČNÍCH DOKUMENTŮ

I když je za přípravu a zajišťování obrany státu ze zákona odpovědná vláda (ČR), převážnou část dokumentů v této oblasti vytváří ministerstvo obrany. Proto je důležité, aby byla zabezpečena provázanost plánování obrany na rezortní (ministerstvo obrany), národní (Česká republika), ale i nadnárodní úrovni (EU, NATO). Je důležité, aby přijatá koncepční opatření rozvoje obranného systému byla připravována a realizována kontinuálně a komplexně, a aby změny struktury nebo obsahu dokumentů systém obrany státu posilovaly, a nikoliv destabilizovaly.⁸

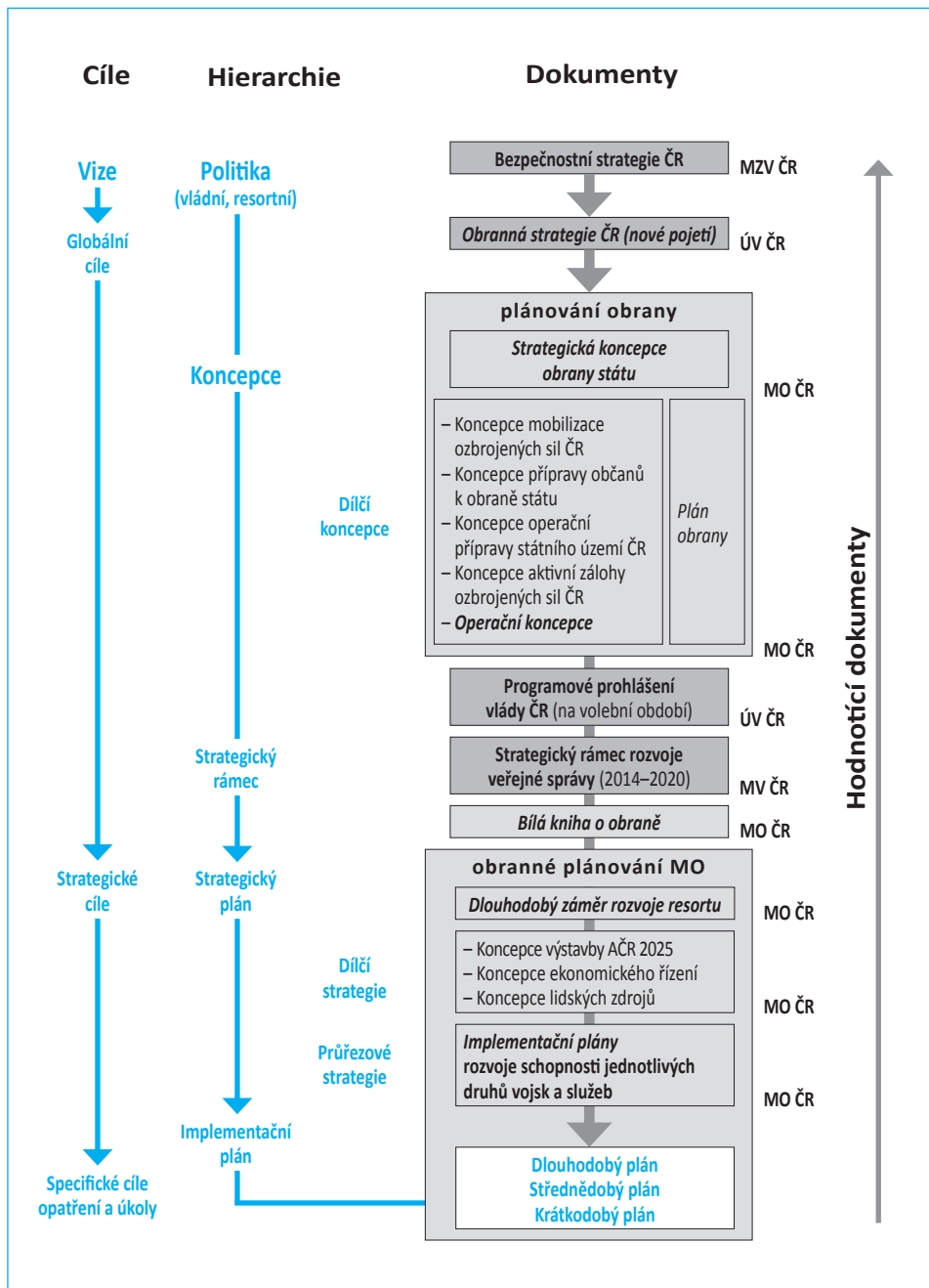
Návrh hierarchie strategických a koncepčních dokumentů zohledňuje následující přístupy:

- hierarchická tvorba dokumentů – přístup shora dolů (top-down);
- postup od obecného a komplexního ke specifickému a užšímu (politika – koncepce – strategický rámec – strategický plán – implementační plán);
- časový rozpad strategických a koncepčních záměrů v dlouhodobé, střednědobé a krátkodobé časové perspektivě (vize – globální cíl – strategických cíl – specifický cíl – opatření a úkoly);
- komplexní pojetí strategického a koncepčního rozvoje a plánování obrany státu (respektování segmentů systému obrany státu dle z. 222/1999);
- stanovení cílů a opatření SMART (adekvátní zdrojové zabezpečení a dostatečný časový prostor k realizaci);
- požadavky na rozvoj schopností odvíjet od předpokládaného způsobu použití systému obrany státu a ozbrojených sil;
- respektování dílčích oblastí (druhy sil) a průřezových oblastí (podpůrné služby) strategického řízení;
- zohlednění následné realizace a možnosti hodnocení;
- zpracování strategických a koncepčních dokumentů vycházející z relevantních analýz a prognóz (analytická podpora zpracování dokumentů).

Na základě výše uvedených přístupů a s využitím předcházejících analýz a přístupů nejlepší praxe byla navržena optimalizovaná soustava dokumentů strategického řízení obrany v podmínkách České republiky (obrázek č. 3). Soustava je doplněna charakteristikou jednotlivých dokumentů.

Obranná strategie České republiky rozpracovává bezpečnostní politiku státu vymezenou *Bezpečnostní strategií ČR*. Dokument představuje dlouhodobý záměr vlády k zajištění obrany státu. Účelem dokumentu je poskytnout politiku strategického rozvoje systému obrany státu ve všech jeho segmentech, stanovit vizi, globální cíle a vůli uvolnit nezbytné zdroje státu. Dokument vychází z analýzy strategického prostředí, zhodnocení

⁸ KARAFFA, V. Dlouhodobé plánování – teorie a praxe, *Vojenské rozhledy*, 2013, roč. 22 (54), č. 3, s. 3–14, ISSN 1210-3292



Obrázek č. 3: Návrh hierarchie strategických, koncepčních a plánovacích dokumentů strategického řízení obrany

stavu zajišťování obrany a vymezuje hrozby a příležitosti pro adaptaci systému obrany státu. Stanovuje základní směřování pro rozvoj všech prvků systému obrany státu. Představuje strategii dosahování cílů bezpečnostní a obranné politiky státu, volbou optimální cesty obhajoby bezpečnostních zájmů země a ideovým podkladem pro plánovací procesy. Dokument schvaluje vláda. Rozpracována je *Strategickou koncepcí obrany státu* a dílčími koncepcemi jednotlivých segmentů plánování obrany. Realizační rámec poskytuje *Plán obrany ČR*. Plánování je realizováno všemi prvky systému obrany státu. V podmínkách ministerstva obrany je realizováno procesem obranného plánování. Za zpracování *Obranné strategie České republiky* zodpovídá Úřad vlády. Je zpracována na časový horizont patnáct let. Aktualizaci dokumentu je nutno provádět po deseti letech nebo při změně podmínek.

Strategická koncepce obrany státu. Jejím účelem je poskytnout stabilní detailní politické zadání pro zajištění výstavby systému obrany státu. Je strukturovaná po jednotlivých segmentech obrany státu. Vytyčuje celkové směřování a základní východiska v oblastech, které zahrnují: obranné plánování, operační plánování, mobilizační plánování, plánování připravenosti obranného systému státu, plánování příprav k záchranným pracím a k plnění humanitárních úkolů. Stanovuje zadání (globální cíle) pro vypracování dílčích koncepcí jednotlivých segmentů obrany státu, tj. koncepce mobilizace ozbrojených sil, koncepce přípravy občanů k obraně státu, koncepce operační přípravy státního území, koncepce aktivní zálohy ozbrojených sil.⁹ Stanovuje politicko-vojenské ambice použití AČR a vytváří tak rámec pro zpracování operační koncepce předpokládaného použití AČR. Obsahuje zdrojové kalkulace s členěním po segmentech plánování obrany.

Zpracování koncepce je stanoveno zákonem.¹⁰ Aktualizace koresponduje s čtyřletým plánovacím cyklem NATO a politickým cyklem v ČR. Dílčí koncepce rozpracovávají strategickou koncepci ve střednědobém a krátkodobém časovém horizontu. Dokument schvaluje vláda a jeho zpracování je v gesci ministerstva obrany. Strategická koncepce státu je zpracována na časový horizont patnáct let.

Dílčí koncepce stanovují cíle rozvoje jednotlivých segmentů obrany státu ve střednědobém (nebo krátkodobém) časovém horizontu, jehož celkové směřování bylo vytyčeno *Strategickou koncepcí obrany státu*. K cílům přiřazují zdroje, analyzují související rizika, prioritizují požadavky a identifikují opatření k jejich eliminaci či potlačení. Zpracování je v odpovědnosti ministerstva obrany.¹¹

Operační koncepce vyjadřuje předpokládaný způsob použití ozbrojených sil a vedení budoucích operací. Východiskem pro její zpracování je hodnocení vývoje bezpečnostního a operačního prostředí, možné budoucí krizové situace, scénáře, právní, etická a morální omezení a zkušenosti ze soudobých operací. Účelem operační koncepce je umožnit

⁹ Zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany ČR, Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, Zákon č. 585/2004 Sb., o branné povinnosti a jejím zajišťování, Zákon č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky, v platném znění

¹⁰ Zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany ČR, podle § 5, odst. 1, písm. b)

¹¹ RMO 92/2015, *Organizační řád MO*

specifikaci požadavků na budoucí schopnosti ozbrojených sil, a to na základě předpokládaných úkolů plněných při dosahování politických a vojenských cílů. Smyslem je vytvořit podmínky pro objektivizaci operační potřeby ve střednědobém až dlouhodobém horizontu (deset let) s aktualizací čtyř let.¹²

Bílá kniha o obraně poskytuje strategický rámec zajišťování obrany státu. Nejedná se o dokument výhradně exekutivního (řídícího) charakteru, ale je určitou formu příručky (zprávy) poskytující informace pro veřejnost a partnery. Tímto poskytuje i hodnotový rámec pro přijímání návazných rozhodnutí v otázkách zajišťování obrany státu. Vysílá rovněž signál potenciálním oponentům. Předkládá transparentním způsobem politickou vůli při obraně státu, dosažený stav v úrovni schopností a záměry jejich dalšího rozvoje s předpokládanými zdrojovými nároky. Zpracovává se na období patnáct let ve vazbě na aktualizaci *Obranné strategie ČR* v desetiletých intervalech. Zpracovatelem je MO. Zpracováním je možné pověřit i nezávislé instituce. Dokument bere na vědomí politická reprezentace státu.¹³

Dlouhodobý záměr rozvoje rezortu vymezuje strategické cíle rozvoje celého rezortu obrany v dlouhodobém časovém horizontu, které představují strategické zadání pro interní plánovací procesy ministerstva obrany. Zabezpečuje vazbu pro plánování obrany státu na národní a rezortní úrovni a tvoří rozhraní mezi veřejnou strategií a strategií úřadu. Definuje vizi a strategické cíle rezortu obrany, přičemž vychází z dosaženého stupně rozvoje rezortu a reflexe vývoje strategického prostředí, trendů technologického vývoje, demografie a vývoje operačního prostředí. Vymezuje záměry vedení rezortu MO na využití vojenských schopností v operacích. Rozpracovává politicko-vojenské ambice: intenzita operací, geografická omezení, souběžné působení sil a prostředků. Definuje záměry výstavby a rozvoje schopností v oblastech řízení a velení, výstavby AČR, vojenské policie a vojenského zpravodajství, rozvoje personálu, ekonomického řízení, obranného výzkumu, vývoje a inovací s přímou vazbou na průmyslovou a hospodářskou základnu České republiky. Vymezuje strategické projekty rozvoje schopností, odhaduje náklady na jejich realizaci a vymezuje související rizika. Strategické cíle rozpracovává v dlouhodobém časovém horizontu (desetileté časové období). Pokrývá dlouhodobý horizont (minimálně deset let), aktualizován je ve čtyřletých cyklech. Zpracováván v odpovědnosti MO, schvalován vládou.

Dílčí a průřezové strategie rezortu obrany rozpracovávají koncepční záměry a definují požadavky na udržení a rozvoj jejich schopností. Vycházejí z analýzy současného stavu rozvoje dané oblasti a vymezují záměry jejího dalšího rozvoje. Směřují k eliminaci nedostatků ve schopnostech, identifikují rizika a analyzují je. Koncepční záměry k rozvoji jednotlivých schopností jsou zpravidla vyjádřeny variantním způsobem. Představují vstupy pro tvorbu implementačních plánů.

¹² ZŮNA, P, a kol. *Operační koncepce. Přístupy a postupy*. Praha: Powerprint s.r.o., 2012. s. 18. ISBN: 978-80-87415-68-9

¹³ DOBROVSKÝ, L. Bílá kniha jako popis nouzového stavu ozbrojených sil, *Vojenské rozhledy*, 2013, roč. 22 (54), č. 2, s. 27-30, ISSN 1210-3292.

ZÁVĚR

Návrh optimalizace strategických a koncepčních dokumentů strategického řízení obrany vychází ze zásad uvedených v *Metodice přípravy veřejných strategií*, která představuje jeden z možných přístupů k členění a zpracování dokumentů v procesu strategického řízení ve veřejné správě. Vláda České republiky schválením metodiky usilovala o standardizaci přístupů k přípravě strategických dokumentů ve veřejné správě a posílení jejich kvality. Předložený návrh zohledňuje rovněž teorii strategického řízení a jeho specifické potřeby v oblasti obrany. Inspiraci čerpá rovněž z nastavení dokumentů strategického řízení NATO.

Příspěvek nabízí jeden z mnoha možných návrhů struktury (hierarchie) dokumentů zohledňující potřeby strategického řízení (řízení shora dolů, rozpracování obecných cílů do konkrétních opatření a úkolů, zohlednění oblastí strategického řízení na úrovni rezortu obrany, zohlednění segmentů plánování obrany na úrovni státu). Účel a vnitřní struktura dokumentů je dána jejich postavením ve vytvořené hierarchii – je tak vytvořen logický a ucelený rámec vylučující vznik duplicitních dokumentů. Vnitřní struktura dokumentů a jejich rámcový obsah vytváří předpoklad pružného reagování na změny vnějšího i vnitřního prostředí, jak na horizontální, tak na vertikální úrovni strategického řízení obrany. U dokumentů je vymezena odpovědnost za jejich zpracování, schvalovací autorita, plánovací horizont a cyklus aktualizace.

Základní podmínkou funkčnosti předloženého návrhu je jeho promítnutí do praxe (zákony, vnitřní předpisy, metodiky) s nutností přípravy všech pracovníků, kteří jsou do tvorby dokumentů v procesu strategického řízení obrany zapojeni.

Poznámky:

Obranné plánování představuje souhrn činností, procedur a vazeb, realizovaných státními orgány k určení cílů, potřeb a úkolů obrany státu a z nich plynoucích postupů a termínů jejich plnění při respektování politických, vojenských, ekonomických a technologických požadavků na zajištění obrany státu, při souběžném co nejefektivnějším využívání lidských, věcných a finančních zdrojů. Obranné plánování je realizováno v oblasti plánování ozbrojených sil, výzbroje, zdrojů, spojovacích a informačních systémů a plánování logistiky.

Operační plánování je plánovací proces, jehož cílem je rozpracovat vojensko-strategické cíle do komplexních plánů vojenských operací sladěných v čase a prostoru.

Mobilizační plánování je plánovací proces, jehož cílem je stanovit posloupnost, časové lhůty a způsob provedení mobilizace ozbrojených sil ČR a jejich lidského a věcného zabezpečení.

Plánování připravenosti obranného systému státu je plánovací proces, jehož cílem je zajistit komplexní připravenost všech prvků systému obrany státu.

Plánování příprav k záchranným pracím a k plnění humanitárních úkolů je tvořeno soustavou prvků, činností a opatření legislativního, ekonomického a odborného charakteru, sloužící k odvrácení nebo omezení bezprostředního působení rizik vzniklých mimořádnou událostí. Zahrnuje rovněž soustavu prvků výkonného charakteru, zabezpečujících zplánování odvětvových oblastí (krizové plánování, civilní nouzové plánování).

Koncepce schvalované vládou: Koncepce dle zákona č. č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany ČR, *Koncepce mobilizace ozbrojených sil, Koncepce přípravy občanů k obraně státu.* Koncepce dle zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR, *Koncepce operační přípravy státního území.*

Koncepce dle zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky. *Koncepce výstavby armády.*

Příspěvkem je výstupem z procesu zpracování závěrečné práce plk. Havelky v 30. Kurzu Generálního štábu 2015–2016.

Autoři: *Plk. gšt. Ing. Miroslav HAVELKA, nar. 1975, vystudoval Vysokou vojenskou školu pozemního vojska ve Vyškově, obor řízení lidských zdrojů. V letech 2015–2016 absolvoval Kurz Generálního štábu. Po výkonu základních pozic u vojsk zastával štábní a řídicí funkce na úrovni Ministerstva obrany České republiky a Generálního štábu Armády České republiky. Odborně se zaměřuje na oblast střednědobého a ročního plánování v podmínkách rezortu obrany.*

Ing. Josef PROCHÁZKA, Ph.D., nar. 1966, VAAZ, 1990–96 praxe u vojsk v oblasti technického a automobilního zabezpečení, 1996–1999 štábní funkce na GŠ a MO v oblasti logistiky a akvizice, 2000–2007 Ústav strategických studií UO v Brně, 2007–2011 sekce obranné politiky a strategie. Od r. 2011 obranný poradce stálého zastoupení ČR při NATO – zdroje a vyzbrojování. V současné době je zástupcem ředitele Centra bezpečnostních a vojenskostrategických studií UO v Brně. Vojenskou kariéru ukončil v roce 2007. Absolvent doktorského studijního programu UO v Brně řízení obrany státu v roce 2005. V letech 1999 a 2004 působil v misích SFOR a EUFOR na území Bosny a Hercegoviny, 1995, 2002 a 2008 absolvoval studijní pobyty v zahraničí v oblasti logistiky, řízení zdrojů a bezpečnostní politiky. V roce 2005 absolvent kurzu GŠ UO v Brně. Publikuje v oblasti řízení zdrojů, obranného plánování, logistiky a vyzbrojování.