

*„Není nebezpečné stanovit vysoké cíle, které nesplníme, ale cíle nízké, které splníme.“  
Michelangelo Buonarroti (1475–1564)*

## **Conceptual Development of the CAF – Approaches and Strategic Starting Points**

### **Abstrakt:**

*Cílem příspěvku je obohatit odbornou diskuzi o budoucí podobě AČR a navazuje na předcházející výzkumné a publikační aktivity příslušníků Centra bezpečnostních a vojenskostrategických studií Univerzity obrany (CBVSS). Ve své první části provádí historickou exkurzi do roku 2012 a osvětluje důvody, které tehdejší vedení AČR vedly k zahájení prací na Konceptu výstavby AČR (KVAČR). Krátce popisuje provázanost a hierarchii jednotlivých koncepčních a strategických dokumentů, postup prací na nich a sumarizuje argumenty podporující potřebnost KVAČRu jako takového. V další části přináší možné metodologické přístupy ke zpracování tohoto dokumentu výstavby AČR s využitím metody 9<sup>s</sup> včetně praktický příkladů, přečísluje základní strategická východiska a priority v jednotlivých etapách ohraničených léty 2020 a 2025 jako nezbytnou podmínku pro formulování strategie vedoucí k dosažení cílového stavu. Součástí dokumentu je i krátká exkurze do oblasti dlouhodobého plánování po hlavních oblastech schopností s využitím jejich popisu po funkčních oblastech DOTMLPFI, včetně příkladu použití této metodologie při přípravě projektů programového financování. Článkem formulovaná doporučení jsou postavena na nejlepších zkušenostech autorů s přípravou dokumentů obdobného typu v letech 2003–2013, doporučeních expertů ze širší bezpečnostní komunity ČR i doporučeníh Aliance. Jako taková byla kompletně předána k využití zpracovatelům KVAČR na úrovni GŠ AČR v průběhu let 2013–2014.*

### **Abstract:**

*This paper aims to enrich professional discussion on future shape of the Army of the Czech Republic (ACR) and is linked to the preceding research and publishing activities of members of the Centre for Security and Military Strategic Studies (CBVSS) at the University of Defence. In its first part, it performs a historical tour to the year 2012 and highlights the reasons that the former leadership of the ACR led to the start of construction work on the concept of ACR (KVAČR).*

*Briefly describes the interconnection and the hierarchy of individual conceptual and strategic documents, the procedure works on them and summarizes the arguments supporting the need of KVAČR as such. The next section brings potential methodological approaches to the preparation of this document, using the method of the “9S”, including practical examples, it rennumbers basic strategic assumptions and priorities in various stages, bordered by years 2020 and 2025 as a prerequisite for formulating strategies for achieving this specific goal. Within the document, there is a short excursion into the field of long-term planning for major areas of skills, using their description of DOTMLPFI functional areas, including an example of using this methodology in project preparation of program funding. The recommendations formulated in the article are based on the authors’ best experiences with the preparation of documents of a similar type in the years 2003-2013, the recommendations of experts from the broader security community of the Czech Republic, and recommendations of the Alliance. As such, it has been passed to the KVAČR processors at level of the General Staff of ACR over the years 2013-2014.*

**Klíčová slova:**

Obranná politika, KVAČR, bezpečnostní prostředí, hrozby a příležitosti, vojenská schopnosti, silné a slabé stránky, metoda 9s©, metodika DOTMLPFI, strategie.

**Keywords:**

Defence policy, KVACR, security environment, threats and opportunities, military capabilities, strengths and weaknesses, 9s© method, methodology of DOTMLPFI, strategy

## Úvod

Cílem příspěvku je obohatit odbornou diskuzi o budoucí podobě AČR. Článek přináší možné metodologické přístupy ke zpracování dlouhodobého koncepčního dokumentu výstavby AČR, hodnotí základní strategická východiska, která výslednou podobu AČR ovlivňují, a naznačuje cestu k nastavení realistického koncepčního směřování výstavby AČR.

Příspěvek navazuje na předcházející výzkumné a publikační aktivity příslušníků Centra bezpečnostních a vojenskostrategických studií Univerzity obrany (CBVSS). Především se jedná o výstupy z workshopu *Místo a úloha OS ČR v novém bezpečnostním prostředí – priority pro rok 2025*, který se uskutečnil 18. července 2014. Dále je to *Zpráva o stavu zabezpečení obrany ČR v roce 2014 – mýty a realita* a příspěvek v časopise *Vojenské rozhledy 3/2014* na téma *Zdrojové zajištění obrany ČR: Perspektivy a možnosti*.

Příspěvek vychází z připomínek a doporučení, které byly poskytnuty zpracovatelům Koncepce výstavby AČR do roku 2025 (KVAČR) z úrovně pracovníků CBVSS v průběhu let 2013–14.

## 1. Jak vznikla potřeba zpracování Konceptce výstavby AČR a k čemu ji potřebujeme?

KVAČR je koncepční dokument dlouhodobého plánování resortu obrany. Jde o dokument, který je zpracováván v souladu se zákonem č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách. Zákon sice říká, že jde o dokument schvalovaný vládou ČR (stejně jako struktura a počty AČR), avšak v žádném dalším dokumentu není stanoveno kdo, kdy a za jakých podmínek dává pokyn k jeho zpracování či novelizaci, v jakých časových úsecích je tento dokument připravován, novelizován a případně kým je projednáván před vlastním předložením vládě a následným schválením. O nutnosti připravit novou verzi KVAČR se začalo hovořit na Generálním štábu AČR koncem roku 2012, tedy v době, kdy agresivní politika Ruska byla ještě relativně vzdálenou budoucností stejně jako Islámský stát či teroristické útoky v Paříži a dalších částech západní Evropy. Bylo nutné navázat na základní strategické a koncepční dokumenty ze září 2012 (*Obrannou strategii ČR*, navazující na *Bezpečnostní strategii ČR* schválenou vládou v roce 2011 a *Strukturu a počty rezortu obrany v letech 2013-15*) a předložit vládě smysluplný, argumentačně silný (a tedy přesvědčivý) analyticko-koncepční materiál vedoucí k zastavení poklesu výdajů na obranu a odvrácení nevratné degradace schopností AČR.

Do procesu výstavby AČR a rozvoje schopností vstupuje celá řada faktorů zahrnujících kromě zhodnocení bezpečnostních hrozeb a rizik např. i technologický a demografický vývoj, výkonnost ekonomiky a mezinárodní závazky v kontextu společné obrany. Výsledná podoba armády je v tomto smyslu determinována tzv. politickým zadáním reflektujícím v demokratických státech celospolečenskou objednávku pro zajišťování životních, strategických a dalších důležitých zájmů občanů dané země a jejich vůli uvolnit pro tyto účely nezbytné finanční, lidské a materiální zdroje. Zásadní význam pro budoucí podobu AČR má také vývoj ve vojenství, tedy způsob (záměr) použití ozbrojených sil a operační prostředí, v jehož rámci budou ozbrojené síly působit (schopnosti protivníka, způsob vedení boje, klimatické a geografické charakteristiky, kvalita a způsob použití spojeneckých sil, zapojení dalších aktérů do operace apod.)

Jde o složité a hlavně kontinuálně se vyvíjející procesy, které jsme schopni pochopit a řídit jen tehdy, jestliže známe dobře minulost, orientujeme se v současnosti a na tomto základě, za předpokladu jasně stanovených priorit, můžeme nastavovat budoucnost. Tvorba koncepčních dokumentů ČR proto nemůže být otázkou nahodilých, okamžitých rozhodnutí jedinců, není možné tyto dokumenty zpracovávat bez jednoznačného politického zadání, jasně stanovených úkolů a k nim přiřazeným zdrojům. Není žádným tajemstvím, že formulování dlouhodobých cílů sektorových politik, zpracování koncepčních představ a formulace strategií o jejich naplňování, vyčlenění a dlouhodobá dedikace zdrojů, a konečně důsledná realizace provázená silnou, aktivní marketingovou kampaní je chronickou slabinou všech dosavadních vlád v historii samostatné ČR. Ani současný postup prací na KVAČR není v tomto směru žádnou výjimkou.

Termín dokončení KVAČR byl původně plánován na březen roku 2013, následně však byl několikrát prodloužen. Dnes, díky zpoždění celého procesu, máme důvodů ke zpracování KVAČR sice více, než mělo velení AČR původně na mysli, ale nekonceptnost pokračuje. V první řadě nelze rozumně vysvětlit posloupnost kroků, v jakém KVAČR vzniká.

Souběžně s diskutovaným dokumentem je totiž vytvářen *Dlouhodobý výhled pro obranu 2030* (který si v preambuli dává za úkol vytvořit koncepční rámec pro KVAČR),

těsně následovaný plánovanou aktualizací *Bezpečnostní strategie ČR* (v gesci Ministerstva zahraničních věcí), jež by měla jasně určit hrozby a rizika relevantní pro ČR, z níž by tedy oba dříve zmíněné dokumenty měly vycházet. Obranná strategie ČR zatím není zmíněna vůbec. Ale nekoncepčnost se netýká jen pořadí zpracování zásadních strategických dokumentů.

Pro odpovědné zpracování KVAČR chybí zejména jasné politické zadání ve formě potvrzení či zrušení doposud platných úkolů ze zákonů ČR a závazků vůči koaličním partnerům vycházející z jednotné a jasně formulované zahraniční a bezpečnostní politiky po posledním jednání Aliance ve Walesu. Pokud tvrdíme, že se změnila bezpečnostní situace, charakter hrozby a jejich případných nositelů, musíme přehodnotit i naše úkoly.

Zdrojový rámec neodráží skutečnou věcnou potřebu armády v novém operačním prostředí. Je to časově omezené maximum možného, jež je postaveno na konsenzu současných vládních koaličních stran.

Dle názoru autorů článku výše uvedené nedostatky svědčí o nedostatečné pozornosti věnované koordinaci činností předmětně odpovědných organizačních celků MO, o dále se prohlubujícím nedostatku lídrů s vysokým odborným sebevědomím a manažerskými schopnostmi na všech úrovních velení (např. jako důsledek omezování rozpočtu na obranu v uplynulých cca pěti letech a tlaku na rychlé snížení počtu vyšších hodností). Na současném stavu koncepčních prací se podepisuje i nárůst operativity, která převažuje jako hlavní metoda práce, snížení úrovně štábní práce, a roli sehrává také nezkušenost nových příslušníků MO a GŠ AČR v oblasti zpracování koncepčních strategických dokumentů silového resortu. Existuje snaha neustále vymýšlet to, co již několikrát vymyšlené bylo (nejen v ČR, ale i u aliančních partnerů) a je tedy možné pouze aktualizovat, převzít některé přístupy a tvořivě je aplikovat v našich podmínkách. My to ale nevíme, protože se o to moc nezajímáme a nečteme, jsme soustředěni jen na své myšlenky, o jiné ani příliš nestojíme, a proto nepracujeme moderními metodami v týmech, nediskutujeme, anebo nám dokonce chybí jazykové znalosti nezbytné pro možné srovnání a tedy i všeobecný přehled.

### **Dílčí závěr: Proč tedy potřebujeme KVAČR?**

- Aby v analytické části popsala vlivy vnitřního a vnějšího prostředí, jež působí na AČR;
- kriticky a otevřeně sumarizovala aktuální stav AČR s jeho pozitivy i negativy;
- bez přílišné politické korektnosti definovala pravděpodobného protivníka – nositele hrozby (ale jen tehdy, pokud toto nebude uvedeno v jiných, relevantnějších dokumentech, např. v Operační koncepci AČR. Zde by v návaznosti na hrozby byly jasné stanoveny úkoly AČR, na ně navazující možné způsoby použití vojsk v operacích a konečně z toho plynoucí minimální vojenské požadavky a potřebné schopnosti);
- popsala cílový stav a nastavila strategii jeho dosažení (byť cíl nebude nikdy konečný a posouvá se nám stále v čase);
- odhadnula zdrojovou náročnost pro celý životní cyklus věcných prostředků a infrastruktury;
- na základě prioritizace rozvojových projektů vybalancovala požadavky na předpokládané dostupné zdroje;
- zhodnotila související operační rizika vyplývající z případné nerealizace rozvojových projektů nebo jejich zpoždování v čase.

## 2. Metodologie zpracování KVAČR

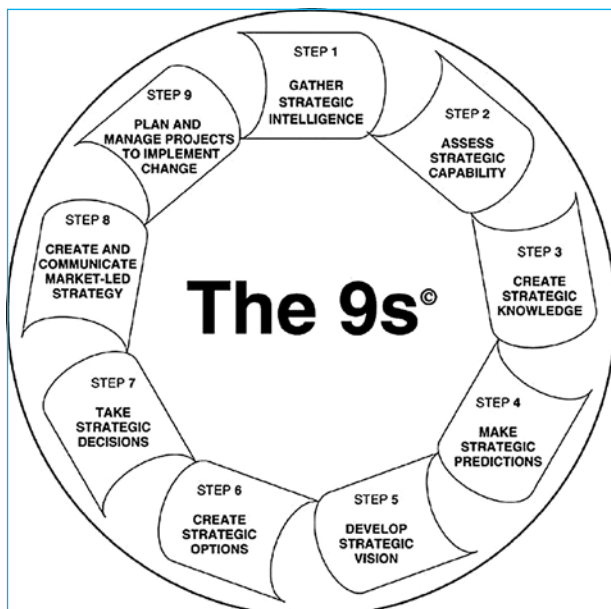
V souladu s nejlepší praxí by ideální proces tvorby KVAČR měl probíhat kontinuálním způsobem dle obr. 1.

Odborná literatura zabývající se procesním řízením a metodami managementu nabízí nespočet různých metod a postupů pro zpracování koncepčních materiálů a strategií. Podle Woottona (Wootton 2012) lze detailněji rozpracovat schéma z obrázku č. 1 s využitím „Metody devíti kroků 9S<sup>©</sup>“ – viz obrázek č. 2; oba pro potřeby zpracování koncepčního dokumentu typu KVAČR v následující stati poněkud upravíme.



Obrázek č. 1: Kontinuální proces hodnocení vnějších a vnitřních vlivů na obranyschopnost

Zdroj: vlastní



Obrázek č. 2: Strategické myšlení – metoda 9S<sup>©</sup>

Zdroj: Wootton 2010

## Krok 1: Sběr strategických informací o vnějším prostředí

- Definuj, co se změnilo (minulost)
- Definuj, co se mění (v současnosti)
- Definuj, co se změní (budoucnost)

Je nutné postupovat systémově se snahou nic neopomenout, mít stále na paměti kompletní obraz a postupně popisovat všechny rozhodující charakteristiky prostředí jako např. změny v oblasti technologie, ekonomiky, politiky, práva, sociální a kulturní změny společnosti apod. Ve všech oblastech hledáme hrozby i příležitosti ve vztahu k naší organizaci, navíc zasazené do časového rámce. Optimální metoda pro tento krok je např. PESTLE nebo TEMPLES.

Zatímco charakteristika politické, ekonomické, sociální a legislativní situace byla podrobně popsána v materiálech uvedených v úvodu tohoto článku. Při popisu současné bezpečnostní situace se většinou odvoláváme na platné dokumenty typu Bezpečnostní strategie či Obranná strategie ČR, případně používáme zahraniční materiály zpracované aliančními agenturami.

Je ale otázka, nakolik jsou tyto charakteristiky bezpečnostního prostředí aktuální vzhledem k době jejich zpracování – zpravidla nepopisují nedávnou změnu politiky Ruska, ukrajinskou krizi a nástup radikálního islámu. Důležité je znát i autora analýzy, neboť vnímání hrozeb a rizik se mezi aliančními státy velmi liší v závislosti na geografické poloze, velikosti země, ekonomickém propojení, historické zkušenosti, kulturních východiscích apod. Příkladem dobře popsáných všeobecných trendů může být tabulka potenciálních zdrojů nestability, zpracovaná v rámci výzkumného projektu NATO, prováděného v odpovědnosti strategického velitelství NATO pro transformaci (Allied Command Transformation – ACT), na kterém se v závěrečné fázi podíleli i pracovníci CBVSS.

Tabulka č. 1: Potenciální zdroje nestability

<b>Rostoucí schopnosti nových aktérů na globální úrovni</b>	• Státní/nestátní aktéři omezují naši schopnost operovat na zemi, ve vzduchu, na moři i v rámci cyber space	
<b>Konflikt v Euroatlantickém prostoru</b>	• Imigranti v zemích NATO se přímo podílejí nebo podporují povstalecké a teroristické akce proti své původní vlasti.	• Státní a nestátní aktéři tvoří aliance konfrontující NATO • Výdaje na obranu jsou natolik nízké, že nedovedou zajistit dostatečný odstrašující potenciál ozbrojeným silám
<b>Negativní dopad imigrace</b>	• Masová migrace ochromuje schopnost vlád zajistit ochranu obyvatelstvu	
<b>Dopad „cyber“ hrozeb</b>	• Závislost na počítačových sítích zvyšuje zranitelnost NATO	
<b>Katastrofa velkého rozsahu</b>	• Přírodní nebo lidmi způsobené katastrofy – zemětřesení, povodně, havárie jaderné elektrárny	
<b>Nestabilita velkoměst</b>	• Široká škála aktérů s vnější podporou způsobuje neklid velkoměstech	
<b>Nestátní hrozby státům</b>	• Nestátní aktéři podporují menšiny s cílem uzurpovat podíl na moci/vládě ve státě	
<b>Hrozby prostředkům v kosmu</b>	• Státní/nestátní aktéři zneužijí závislosti NATO na vesmírných komunikacích	
<b>Mezistátní konflikt</b>	• Regionální konflikty budou mít globální dopady	
<b>ZHN/hrozba i použití</b>	• Více aktérů má přístup k ZHN-větší pravděpodobnost jejich použití	

Zdroj: ACT 2013

Největším nešvarem, se kterým je tedy možné se setkat v této oblasti v našich národních dokumentech, je bezduché přejímání analýz bezpečnostního prostředí a z nich vyplývajících hrozeb bez tvůrčí aplikace na podmínky ČR a její armádu. V KVAČR jsou takto zmiňovány hrozby, které mají minimální vojenské implikace anebo jejich eliminace nemůže být dosažena jen vojenskými prostředky. Dobře a nadčasově rozpracovanou problematiku bezpečnostního prostředí lze naproti tomu najít v dalších veřejně dostupných materiálech.

Z analýzy vývoje bezpečnostního prostředí je zřejmé, že ač je pravděpodobnější vznik regionálních konfliktů s globálními dopady, nelze zcela vyloučit ani ozbrojený mezistátní konflikt vysoké intenzity v euroatlantickém prostoru. To obecně vyvolává nejen silnější poptávku po vojenských schopnostech poskytujících věrohodné odstrašení proti potenciálnímu protivníkovi, ale také nutnost se rozhodnout o charakteru vlastních ozbrojených sil. Na symetrický konflikt budeme pravděpodobně potřebovat těžkou vševojenskou armádu, naproti tomu na hybridní konflikt s asymetrickým protivníkem bude prioritou kladena např. na zpravodajství, mobilitu, lehké a speciální jednotky. Státy s obdobným ekonomickým a vojenským potenciálem (jako má ČR) nemohou tuto rozhodovací roli (v porovnání s globálními velmocemi) zvládnout samostatně. Dokonce ani evropský pilíř NATO neposkytuje potřebné schopnosti pro tyto účely – naopak se i nadále prohlubuje jeho vojenská závislost na USA. Jedinou možnou odezvou je tak zachování věrohodné NATO a silná transatlantická vazba.

Dynamika, nejistota a provázanost jevů v bezpečnostním prostředí zvyšují požadavky na připravenost a včasnou dostupnost sil a zásob pro řešení rozsáhlého konvenčního konfliktu. Za dané situace existují pouze omezené (pokud vůbec nějaké) možnosti věrohodně předvídat vznik krizových situací s potenciálem vojenské konfrontace. Tím pádem rostou i nároky na rozvinutí válečných struktur v podstatně kratším časovém úseku, než bylo doposud předpokládáno, a na nutnost držet i v hlubokém míru dostatečné zásoby a domácí výrobní kapacity.

Závěr je jednoznačný: výrazně se zkracující varovací doba, kterou by bylo možné využít pro přípravu a realizaci adekvátních opatření posilujících vojenské schopnosti před vznikem krizové situace.

## **Krok 2: Hodnocení strategických schopností vlastní organizace (vnitřní analýza)**

- Popis silných a slabých stránek organizace
- Popis příležitostí, konkurenční výhody, jedinečnosti organizace
- Popis benefitů (pro společnost) vyplývajících ze samotné existence organizace

Jde v podstatě o provedení vnitřního auditu organizace, v jehož rámci jsou posuzovány struktura, schopnosti, procesy a činnosti spojené s řízením, kultura organizace, plánovitý rozvoj, využívání zdrojů apod.

V této části je nutné se hned na začátku zpracování hodnocení rozhodnout o použité metodologii. Je možné postupovat po struktuře sil nebo po silách bojových, bojové podpory a zabezpečení anebo dle poslední metodiky po hlavních oblastech schopností s využitím hodnocení po funkčních oblastech DOTMLPFI. Jednotlivé metody ale následně není možné kombinovat, jinak celkový text hodnocení ztratí logiku a srozumitelnost.

### Krok 3: Získání strategického pohledu na organizaci a vytvoření strategických predikcí

- Vyhodnocení strategických informací o vnějším prostředí
- Vyhodnocení strategických schopností organizace
- Vytvoření databáze výsledků a poznatků
- zodpovězení otázky: Co se stane, pokud nic nepodnikneme?
- Popis nejhoršího možného scénáře
- Popis nejlepšího možného scénáře
- Dopady na organizaci z pohledu zaměstnanců, její funkčnost, efektivnost a užitečnost

Nejjednodušším způsobem, jak provést vyhodnocení výsledků z analýz a zpracovat vhodnou strategii, je použít SWOT analýzu dle následujícího tabulky č. 1. Jelikož KVAČR je koncepcí rozvoje, musí vycházet ze stabilizovaného a zabezpečeného stavu. V takovém stavu ale rozhodně nejsme, a abychom ho dosáhli, musíme nejprve implementovat vhodnou kombinaci strategií W-O a S-T k eliminaci slabých stránek a relevantních hrozeb a teprve v další fázi přejít na strategie rozvoje a posilování W-T a S-O.

Tabulka č. 2: Metodologie SWOT analýzy

SWOT-analýza		Interní analýza	
		S: Silné stránky	W: Slabé stránky
E x t e r n í  a n a l ý z a	<b>O: Příležitosti</b>	<i>S-O-Strategie:</i> Vývoj nových metod, které jsou vhodné pro rozvoj silných stránek společnosti (projektu).	<i>W-O-Strategie:</i> Odstranění slabín pro vznik nových příležitostí.
	<b>T: Hrozby</b>	<i>S-T-Strategie:</i> Použití silných stránek pro zamezení hrozeb.	<i>W-T-Strategie:</i> Vývoj strategií, díky nimž je možné omezit hrozby, ohrožující naše slabé stránky.

Zdroj: Vlastní

Pracovníci CBVSS provedli vlastní hodnocení vnitřního stavu AČR a vnějších vlivů v duchu kroků 1 a 2 a následně vyhodnotili v kroku 3 tyto hlavní charakteristiky resortu obrany a AČR:

#### Silné stránky:

- Pevné zakotvení v systému kolektivní obrany a adekvátní příspěvek NATO a EU
- Zkušenosti z operačního nasazení sil a prostředků v mnohonárodních operacích a IZS



- Modularita sil, stabilita organizačních struktur na taktické úrovni, stabilita dislokace útvarů
- Zajištění strategických schopností na smluvním základě (přeprava, průzkum)
- Vysoká úroveň schopností v oblastech OPZHN, PSS a zdravotnictví
- Bojové zkušenosti a připravenost speciálních sil
- Dosažená úroveň připravenosti personálu, hodnotní struktura (postupné naplňování konceptu profesionálních sil, novela zákona 221 a vytváření nové vnitřní kultury organizace)

#### **Slabé stránky:**

- Nestabilita prostředí (organizační, personální)
- Nedostatečná úroveň interoperability vnitřní a vnější interoperability
- Nedokončená transformace systému velení a řízení především na strategicko-operační úrovni (struktura, úroveň KIS, utajený přenos informací)
- Nízká naplněnost organizační struktury, zhoršování věkové struktury personálu a nedostatečný počet připravených záloh
- Omezování schopností v důsledku fyzického a morálního zastarávání zbraňových systémů, vojenské techniky a materiálu (zpomalení modernizace, neřízený životní cyklus)
- Prohlubování dluhu na využívané nemovité infrastrukturu, jejíž stav neodpovídá moderním nárokům života a výcviku
- Omezený výcvik jednotek a nedostatečná příprava štábů, zmrazený koncept mobilizace
- Nedostatečný rozvoj simulačních a trenažérových technologií
- Nedostatečné množství operačních a pohyblivých zásob materiálu a munice

#### **Příležitosti:**

- Vymezení strategického směřování ČR v oblasti bezpečnosti a obrany (komplexní přístup k zajišťování obrany státu)
- Příslib koaličních stran navyšovat výdaje na obranu a vytvořit předvídatelný zdrojový rámec
- Zapojení do mnohonárodní spolupráce rozvoje schopností (NATO, EU, regionální a bilaterální kooperace) a posilování specializace v rámci NATO
- Odpovídající právní rámec pro stabilizaci činnosti a rozvoje ozbrojených sil (branná legislativa, řízení kariér, odměňování vojáků atd.)
- Pozitivní vnímání AČR ze strany veřejnosti a dlouhodobá vysoká důvěra občanů v tuto instituci

#### **Hrozby:**

- Dynamika zhoršování bezpečnostního prostředí, prohlubování nestability a nejistoty, absence varovací doby
- Komplexita ozbrojených konfliktů a jejich hybridní charakter
- Posilování vojenských schopností států s globálními ambicemi a s vůlí použití síly při jejich prosazování
- Agresivita radikálního islámu

- Ztráta kontinuity politického zadání na směřování výstavby a úkolů AČR, omezené a nestabilní financování jejich potřeb
- Negativní demografický vývoj v ČR a jeho dopady na možnost doplňování AČR
- Nedostatečná podpora rozvoje obranného výzkumu a vývoje
- Ztráta klíčových průmyslových kapacit s dopadem na zabezpečení podstatných bezpečnostních zájmů ČR
- Přetrvávající částečná závislost na Ruské federaci v oblasti dodávek náhradních dílů

Z provedené analýzy je patrné, že AČR se na první pohled nachází v poměrně příznivé výchozí pozici (systém kolektivní obrany, zvládnutá profesionalizace AČR...). Nicméně zároveň jsou přítomny i významné hrozby ovlivňující jak výstavbu AČR, tak i její použití (dynamika změn v bezpečnostním prostředí, nedodržení politických příslibů aj.). Koncepce výstavby AČR musí na tento výchozí stav reagovat zejména důsledným provázáním hodnocení bezpečnostního prostředí s požadavky na rozvoj vojenských schopností a disponibilními zdroji.

#### **Krok 4: Vytvoření strategické vize**

- Vytvoření optimistického výhledu
- Vytyčení strategického směru
- Nastavení etap a milníků pro provedení revizí

Organizace, ve které lidé sdílí společnou vizi pozitivní budoucnosti, která je naplňuje očekáváním, má větší pravděpodobnost, že se v ní najdou osobnosti s potřebnými předpoklady pro převedení vize do skutečnosti. Ale i nejlepší vize musí být realistická, neboť neschopnost dosáhnout prvních hmatatelných výsledků v krátké době vede ke vzniku deziluze a deprese. V případě, že na významu rostou ohrožení přicházející z vnějšího prostředí a kdy se negativním způsobem projevují slabé stránky AČR na schopnostech naplnit její poslání, úkoly a deklarované politicko-vojenské ambice, je nezbytné, aby byly vytvořeny podmínky, kdy zdroje uvolňované do obrany budou směřovat k naplnění cílů výstavby AČR. Musí být upuštěno od přístupů, kdy výstavba AČR byla dlouhodobě přizpůsobována omezenému zdrojovému rámci.

#### **Základní strategická východiska koncepce:**

- Uvědomění si faktu, že zabezpečit obranu ČR jsme schopni jen v rámci kolektivní obrany NATO
- AČR si i v budoucnosti musí zachovat **vševojskovou podobu s vyváženým balíkem schopností.**
- Případná specializace AČR by měla být zaměřena **PŘEDEVŠÍM** do oblastí s vysokou přidanou hodnotou, kde existuje prokazatelná vazba mezi výzkumnou a vývojovou základnou, průmyslem, vzděláváním a vojenskými schopnostmi.

ČR bude vytvářet pouze jeden soubor sil pro plnění úkolů jak v rámci NATO, tak i v rámci EU a pro plnění úkolů podporujících civilní orgány v krizových situacích nevojenského charakteru.

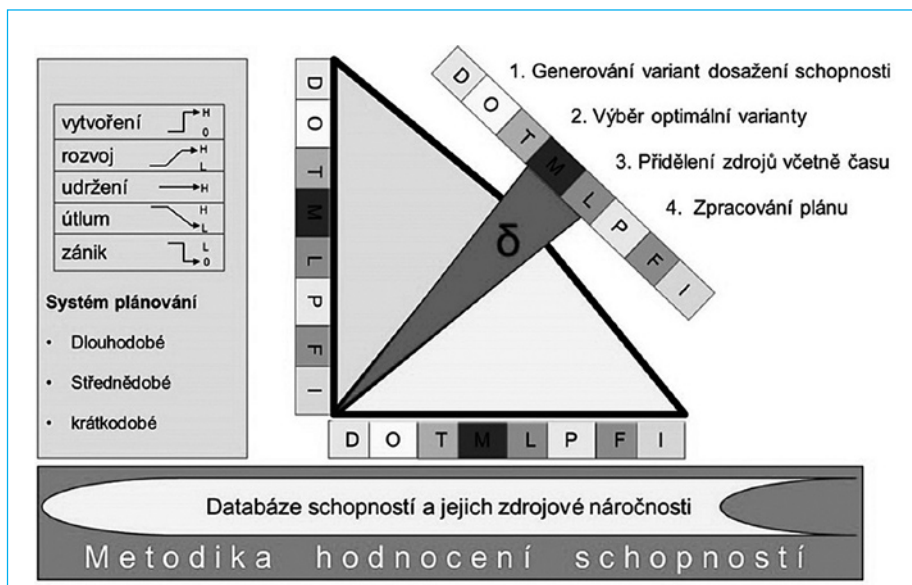
AČR se bude účelně zaměřovat na vytváření schopností pro nejpravděpodobnější způsoby jejího použití s důrazem na nasaditelnost a udržitelnost sil a prostředků, zároveň však musí mít mobilizační potenciál pro eliminaci nepravděpodobné hrozby napadení ČR.

## Metodologická východiska tvorby Koncepce výstavby AČR

O úrovni obranyschopnosti státu a konečné podobě AČR rozhoduje dle platných zákonů ČR vláda. Pomyslná linie úrovně obranyschopnosti státu se pohybuje primárně v závislosti na úrovni financování její obrany. Pro stanovení relevantní výše prostředků na obranu a zdůvodnitelnost takového rozpočtu je nutno dodržovat následující genezi:

- Stanovení úkolů všem organizačním složkám státu podílejícím se na zabezpečení obranyschopnosti státu;
- definice schopností, které jsou potřeba pro splnění těchto úkolů a jejich nositelů;
- porovnání schopností, které již máme a těmi, které potřebujeme, a definování rozdílu DELTA (nedostatky ve schopnostech případně i nepotřebné schopnosti a nadbytečné kapacity);
- rozhodnutí, jakým způsobem a v jakém časovém horizontu nové schopnosti nabudeme;
- odhadnutí zdrojové náročnosti (následně postupné zpřesňování odhadů v závislosti na věcném zpřesňování záměru, a to při zvážení nákladů životního cyklu);
- získání konsenzu politických stran v dlouhodobém výhledu – jednotná zahraniční, bezpečnostní, obranná a hospodářská politika;
- Optimalizace a nastavení životního cyklu všech schopností v realizačních plánech jednotlivých úrovní, po programech a projektech.

Možným přístupem, jak metodologicky přistoupit k popisu jednotlivých schopností, je postupovat po tzv. hlavních oblastech schopností dle strategických dokumentů



Obrázek č. 3: Metodika hodnocení schopností s využitím funkčních oblastí.

Zdroj: vlastní

NATO, např. MC 400/3, s využitím jejich popisu po funkčních oblastech DOTMLPFI, viz obrázek 3. Tato kombinace umožní potřebnou agregaci dat a strategický pohled na schopnosti AČR.

Jako příklad uvedeme komplexní posouzení schopnosti „**Prepare**“ (připravenost) po funkčních oblastech (DOTMLPFI). Jde v podstatě o sady otázek, na které zpracovatel postupně a metodicky odpovídá v průběhu samotného zpracování té či oné oblasti schopností pro daný druh vojska ve vazbě na jednotlivé plánovací situace tedy možné způsoby použití AČR:

**Doctrines** – jsou v požadované kvalitě k dispozici nezbytné dokumenty, např. doktríny, předpisy a koncepce, manuály, včetně případných smluv, plánů...

**Organisation** – vyhovuje organizační struktura, počet a spektrum jejích organizačních prvků, (např. brigádní systém u mechanizovaného vojska, plukovní systém u druhů vojsk a služeb, systém agentur, absence některého druhu zabezpečení, služby). Umožňuje tato struktura vytvářet potřebná úkolová uskupení, je dostatečně modulární, flexibilní...

**Training** – vyhovuje existující systém výcviku (výcvik je uvažován na úrovni jednotky, útvaru, svazku a uskupení, příprava jednotlivce je součástí personálu).

**Leadership** – odpovídá existující systém velení a řízení; zde je posuzován systém velení a řízení včetně jeho organizační struktury pro plnění běžných úkolů v místech stálé dislokace. Velení a řízení při operačním nasazení je uvažován v oblasti C3.

**Materiel** – je k dispozici nezbytný materiál, zásoby, věcné prostředky, a to včetně programového vybavení a služeb v potřebné kvalitě a kvantitě pro plnění všech úkolů, především při operačním nasazení, jaká je ekonomičnost provozu, oprav věcných prostředků...

**Personnel** – je k dispozici potřebný personál (počet, hodnostní, odbornostní a věková struktura, připravenost na úrovni jednotlivce, systém výchovy a vzdělávání – odborná příprava, jazyková dovednost, bezpečnostní prověrka, fyzická zdatnost a psychická odolnost...).

**Facilities** – odpovídá dislokace a nemovitá infrastruktura včetně stacionárních KIS. Nasaditelné KIS jsou uvažovány ve funkční oblasti *Materiel*.

**Interoperability** – je dosažena požadovaná úroveň interoperability nejen vůči předpokládaným (zpravidla afilevaným) mezinárodním uskupením, ale také mezi druhy vojsk a služeb, AČR jako celku s IZS a PČR při plnění asistenčních úkolů na území ČR...

U všech dalších hlavních oblastí schopností je nezbytné metodicky postupovat po jednotlivých funkčních oblastech obdobně jako u schopnosti „**Prepare**“.

Metodiku DOTMLPFI je navíc velmi dobře možné použít i při zpracování jednotlivých rozvojových projektů nabývání schopností v oblasti programového financování. Jak ukazuje další obrázek č. 4 spolu s legendou, dostaneme tak jasný rozpad kalkulace potřebných zdrojů v celém průběhu životního cyklu, která neznalému čtenáři poskytuje dostatečnou představu o tom, jak a na co chceme peníze použít, a velmi efektivně tak eliminujeme jakékoli budoucí výtky o neprůhledném a ničím nepodloženém plánování investic ve střednědobém rámci či dlouhodobém rámci.

Tabulka č. 3: Příklad zpracování projektu pořízení schopnosti SHORAD

<b>Legenda k obr. č. 4:</b>
<b>Doctrine:</b> překlad manuálů, katalogů a předpisů, zpracování směrnic a názorných výukových pomůcek, vojskové zkoušky, protokoly
<b>Organization:</b> změny v organizační struktuře jednotky, pokud budou nutné
<b>Training:</b> náklady na výcvik instruktorů, střelby s kompletem jako součást zkoušek, pořízení trenážerů, standů a váhových maket
<b>Materiel:</b> 16 + 4 ks (úhrada ztrát) kompletních OZ RBS-70NG + 16 × 4 ks raket Bolide, základní souprava ND
<b>Leadership and education:</b> odborná školení velitelského sboru v zahraničí, kurzy v gesci UO Brno, odborné publikace
<b>Personnel:</b> požadavek na 3násobnou obsluhu kompletu (24/7) znamená navýšení 108 vojáků (s platem 30 tis. Kč/měsíc) = 40 mil. Kč ročně
<b>Facilities:</b> vybudování UVZ, skladů a speciálních dílen
<b>Interoperability:</b> propojení se stávajícími C <sup>2</sup> I <sup>4</sup> v rámci PLRV a OTS VzS
<b>Life Cycle:</b> pro zabezpečení připravenosti a udržitelnosti je třeba dále nakoupit s ohledem na rovnoměrné rozložení expirační doby raket cca 300 ks PLŘS a odpovídající zásobu ND a je třeba sjednat servisní podporu

Zdroj: vlastní, kalkulace na základě projektu nákupu kompletů RBS-70 v letech 2004–2006

### Krok 6 a 7: Tvorba strategických variant a přijetí rozhodnutí

- Identifikace překážek
- Analýza stávajících možností jejich odstranění
- Kreativní posouzení dalších inovativních možností a nápadů pro tvorbu dalších variant
- Provedení hodnocení každé změny z hlediska realizovatelnosti, rizika, říditelnosti, návaznosti a dopadu a zdrojové náročnosti
- Zpracování variant řešení, přehledu možných úprav a jejich diskuze se spolupracovníky
- Zvážení role, jakou hrála intuice v procesu přijetí finální varianty

Na základě závěrů z hodnocení bezpečnostního a operačního prostředí, znalosti současného stavu AČR a po zvážení strategických a zdrojových východisek je možné modelovat představu o výstavbě AČR a rozvoji jejích schopností.

Autoři příspěvku doporučují v případě zpracovávaného KVAČR postupovat ve dvou krocích. Důvody jsou pro to v podstatě dva, jednak známe záměr vlády ohledně vyčlenění finančních prostředků na obranu jen do roku 2020 a jednak je současně nejvyšší prioritou nikoli budování nových schopností, ale odstranění existujících nedostatků současného stavu (nedoplněnost osob, zásoby, končící životnost techniky, chybějící materiál na tabulky mírových počtů, atd.)

**Krok č. 1** – MODEL AČR 2020 by měl být proto navržen jako „sanační a stabilizační“, a to vzhledem k velikosti vnitřního dluhu a objemu předpokládaných disponibilních zdrojů do roku 2020 (oproti rozpočtu 2013 bude za předpokladu každoročního navýšení o cca 2 mld. po součtu k dispozici v optimistické variantě max. 30 mld. Kč). Úkoly ze zákona, spojenecké a mezinárodní závazky a politicko-vojenské ambice ČR budou v tomto období plněny s definovanými operačními omezeními.

Po roce 2020 bude následovat **krok č. 2** – vypracovat tzv. MODEL AČR 2025. V jeho průběhu by měla být odstraněna všechna známá omezení a bude znovu zahájen řízený proces výstavby a rozvoje schopností.

### Model výstavby AČR 2020

Model popisuje přechodný stav, kdy byly odstraněny známé nedostatky stávajícího stavu a vytvořeny podmínky pro zahájení koncepčního rozvoje schopností AČR. Východiskem tohoto kroku je organizační struktura AČR v roce 2013 s její velitelskou strukturou a strukturou sil.

#### Priority modelu:

- stabilizace personálu (minimálně) na počtech roku 2013 s postupným nárůstem a posílením role aktivní zálohy;
- doplnění věcných prostředků dle platných tabulek mírových počtů (TMP);
- obnovení a doplnění operačních zásob (7/30 SDOS dle standardů NATO);
- transformace systému velení a řízení;
- náhrada techniky a zbraňových systémů v závislosti na ukončování jejich životnosti do roku 2020 a prioritách modernizace
- minimalizace redislokačních a reorganizačních změn.

#### Omezení modelu:

- Model je limitován disponibilními finančními zdroji (1,4 % HDP do roku 2020). Pokud dojde k naplnění závazku vlády k postupnému navyšování výdajů na obranu, tak nejdříve v roce 2020 dosáhne výše obranného rozpočtu úrovně z let 2008–2009, v absolutních číslech, bez započítání inflace; na paměti je nutné mít i kumulovaný deficit na zanedbané infrastrukturu.
- Limitem je také dostupnost personálu, kdy na základě demografického vývoje populace ČR do roku 2020 budou do produktivního věku vstupovat populačně nejslabší ročníky druhé poloviny 90. let minulého století při zhoršování zdravotních charakteristik mladé populace. V případě ekonomického růstu dojde k růstu poptávky na trhu práce.
- Jistá omezení může způsobovat i stupeň aktualizace a harmonizace branné legislativy.

Dosažená úroveň schopností tak zabezpečí plnění úkolů ze strany AČR s operačními omezeními. Ta jsou způsobena především přetrvávající nedoplněností personálu na tabulkách mírových počtů a nedokončenou modernizací věcných prostředků a infrastruktury.

## 3. Model výstavby AČR 2025

Model má ambici realizovat rozvoj schopností v dlouhodobější perspektivě. Vychází z předpokladu, že bude naplněn model výstavby armády 2020. Koncepční záměry a priority budou průběžně zpřesňovány na základě vývoje bezpečnostního prostředí a vývoje parametrů armádních schopností (ukončování životního cyklu, zkušenosti z operací apod.) a predikce vývoje obranných výdajů.

### Priority:

- doplnění personálu na tabulkové počty (minimálně 90 %) – pro plnění úkolů ze zákona a závazků vůči našim spojencům je nutné do roku 2025 postupně dosáhnout početní stavy profesionálních vojáků AČR cca 26 000 osob, 2 000 příslušníků přípravného sboru a do 5 000–8 000 vojáků v aktivní záloze;
- další modernizační projekty k obměně techniky v závislosti na ukončování životního cyklu a případnému rozvoji schopností.

Omezení modelu: Model 2025 je limitován **neznalostí** disponibilních finančních zdrojů (nezávazný předpoklad rozpočtu resortu obrany na úrovni 2 % HDP) po roce 2020.

Dosažená úroveň schopností odpovídající cílovému stavu tohoto modelu zabezpečuje plnění úkolů ze zákonů a naplnění politicko- vojenských ambicí s minimálními omezeními.

## Závěr

Autoři článku nabízejí v příspěvku alternativní systémový přístup ke zpracování dlouhodobého koncepčního materiálu popisujícího výstavbu AČR a rozvoj jejích schopností programovým způsobem. Přístup ke zpracování odvíjejí metodologicky od nejlepší praxe v oblasti dlouhodobého plánování uplatňované moderními zeměmi a v rámci NATO jako takovém. Akcent je položen na logickou posloupnost kroků strategického řízení (politické zájmy, cíle a ambice; vize a trendy ve vývoji vnějšího prostředí – hrozby, rizika a příležitosti; implikace pro výstavbu AČR; úkoly a předpokládaný způsob použití AČR; analýza současných parametrů AČR a identifikace silných a slabých stránek v oblastech schopností a ve funkčních oblastech; volba strategie a stanovení strategických východisek; volba způsobu realizace strategie při zvažování omezujících faktorů a prioritizace zásadních kroků a opatření).

Z pohledu autorů je zásadní, aby se podařilo vytvořit KVAČR jako smysluplný a realizovatelný koncepční dokument, protože výzvy bezpečnostního prostředí a způsob kolektivního zajišťování obrany ČR zvyšují poptávku po využitelných a včasné dostupných vojenských schopnostech. Právě KVAČR by měl být jedním z hlavních nástrojů, jak se k tomuto výsledku programově dopracovat. S přihlédnutím k aktuální situaci v přípravě KVAČR a potřebné aplikaci systémového přístupu doporučují autoři vypracovat KVAČR ve dvou výše uvedených krocích. V případě souhlasu by bylo nutné následně dopracovat příslušný harmonogram a metodickou přípravu procesů realizovaných ve 2. kroku.

### Poznámky k textu:

- [1] PESTLE: Politická, Ekonomická, Sociální, Technologická, Legislativní a Environmentální analýza prostředí.
- [2] Frank, L., Stojar, R. *Charakteristiky a trendy vývoje bezpečnostního prostředí: Implikace pro ozbrojenou sílu*. Dílčí podkladová pracovní studie projektů obranného výzkumu OPERKON a STRUKTURA, Brno 2010.
- [3] Galatík, V. a kol. *Principy obrany České republiky 2030*. Brno 2008
- [4] Hodnocení současného stavu po hlavních oblastech schopností tzv. Main Capability Area (MCA) dle metodiky NATO (MC 400/3 – Prepare, Project, Engage, Sustain, C3, Protect, Inform). Jednotlivé hlavní

- oblasti schopností byly posuzovány po funkčních oblastech v souladu s metodikou DOTMLPFI (Doctrine, Organisation, raining, Materiel, Leadership, Personnel, Facilities, Interoperability) volně přeloženo jako „doktríny, organizace, výcvik, technika, velení, personál, infrastruktura a interoperabilita“.
- [5] Potřeba realizace návratu ke kořenům NATO jako vojensko-politické, nikoli politicko-vojenské organizace s důrazem na naplnění článku 3 WS, nutná konzultace politických rozhodnutí v oblasti obrany a bezpečnosti na národní úrovni a s relevantními vojenskými orgány NATO. To platí na civilní i vojenskou část resortu obrany.
- [6] SHORAD: Short Range Air Defense, protiletadlové jednotky krátkého dosahu.

## Seznam literatury

- ACT 2013. *Strategic Foresight Analysis, Report 2013* [on-line]. Allied Command transformation NATO, 2013. Dostupné z: [http://www.act.nato.int/images/stories/events/2012/fc\\_ipr/sfa\\_security\\_implications.pdf](http://www.act.nato.int/images/stories/events/2012/fc_ipr/sfa_security_implications.pdf)
- Bezpečnostní strategie ČR 2011* [on-line]. Ministerstvo zahraničních věcí, Praha 2011. ISBN 978-80-7441-005-5. Dostupné z: <http://www.mocr.army.cz/images/Bilakniha/CSD/011.pdf>
- Deklarace předsedů politických stran k zajištění obrany ČR, kterou podepsali lídři šesti parlamentních stran 12. března 2014 na Pražském hradě u příležitosti 15. výročí vstupu ČR do NATO.
- DYČKA, L. *Současné přístupy a výzvy při zpracování koncepčních dokumentů v resortu obrany České republiky*. In: BEZPEČNOSTNÉ FÓRUM 2014. Banská Bystrica, Slovensko: Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela - Belianum, 2014, s. 44-51. ISBN 978-80-557-0677-1.
- DYČKA, L., FRANK, L., KOLKUS, J., MIČÁNEK, F. *Neradosná zpráva o skutečném stavu zabezpečení obrany České republiky* [on-line]. Natoaktual.cz, 2014. Dostupné z: [http://www.natoaktual.cz/neradosna-zprava-o-skutecnem-stavu-zabezpeceni-obrany-ceske-republiky-1o4-na\\_analyzy.aspx?c=A140427\\_223022\\_na\\_analyzy\\_m02](http://www.natoaktual.cz/neradosna-zprava-o-skutecnem-stavu-zabezpeceni-obrany-ceske-republiky-1o4-na_analyzy.aspx?c=A140427_223022_na_analyzy_m02)
- DYČKA, L., MIČÁNEK, F., KOLKUS, J., FRANK, L., DOBROVSKÝ, L., *Zpráva o stavu zabezpečení obrany ČR v roce 2014 – mýty a realita* [on-line]. *Vojenské rozhledy*, 2014, sv. 23, č. 2. ISSN 2336-2995. Dostupné z: <http://www.vojenskerozhledy.cz/kategorie/zprava-o-stavu-zabezpeceni-obrany-cr-v-roce-2014-myty-a-realita>
- FRANK, L., STOJAR, R. *Charakteristiky a trendy vývoje bezpečnostního prostředí. Implikace pro ozbrojené síly* [on-line]. Dílčí podkladová pracovní studie projektů obranného výzkumu OPERKON a STRUKTURA, Brno 2010
- GALATÍK, V. a kol. *Principy obrany České republiky 2030*. Brno 2008.
- KARAFFA, V., *Dlouhodobé plánování – teorie a praxe* [on-line]. *Vojenské rozhledy*, 2013, roč. 22 (54), č. 3, s. 3–14, ISSN 1210-3292 (tištěná verze), ISSN 2336-2995 (on line), dostupné z [www.vojenskerozhledy.cz](http://www.vojenskerozhledy.cz).
- MIČÁNEK, F., HOLCNER, V., ODEHNAL, J., OLEJNÍČEK, A., ŠULC, F., *Zdrojové zajištění obrany České republiky: Perspektivy a možnosti*, *Vojenské rozhledy*, 2014, roč. 23 (55), č. 3, s. 9–21, ISSN 1210-3292 (tištěná verze), ISSN 2336-2995 (on line). Dostupné z: [www.vojenskerozhledy.cz](http://www.vojenskerozhledy.cz).
- MIČÁNEK, F., PROCHÁZKA, J., KOLKUS, J., BAXA, F., KOVANDA, M., DUBEC, R., MELICHAR, J., *Doporučení ke zpracování Koncepce AČR do roku 2025*. Dílčí studie ZRO TRENDY (ZRO TRENDY – 2014 – 0001). Brno CBVSS, 2014, s. 28.
- Místo a úloha OS ČR v novém bezpečnostním prostředí – priority pro rok 2025. Závěry z workshopu CBVSS* [on-line]. Praha 18. Června 2014. Dostupné z: [http://www.unob.cz/events/muos/Documents/Workshop\\_CBVSS\\_zavery.pdf](http://www.unob.cz/events/muos/Documents/Workshop_CBVSS_zavery.pdf)
- MOCR. *Armáda České republiky – symbol demokracie a státní suverenity* [on-line]. PRAHA, 2013. ISBN 978-80-7278-601-5. Dostupné z: <http://www.mocr.army.cz/multimedia-a-knihovna/publikace/20-let-acr/armada-ceske-republiky---symbol-demokracie-a-statni-suverenity-89974/>
- Obranná strategie ČR 2012* [on-line]. ÚV ČR č. 699 ze dne 26. září 2012. Dostupné z: [http://www.mocr.army.cz/images/id\\_40001\\_50000/46088/STRATEGIE\\_ce.pdf](http://www.mocr.army.cz/images/id_40001_50000/46088/STRATEGIE_ce.pdf)
- PROCHÁZKA J. *Dlouhodobé plánování – možnosti jeho analytické podpory* [on-line]. *Vojenské rozhledy*, 2007, roč. 16, s. 32–44. ISSN 1210-3292
- Ročenka Ministerstva obrany ČR 2013*. Praha: MO ČR – VHÚ Praha, 2014. S. 138–139. ISBN 978-80-7278-630-5.
- Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation Adopted by Heads of State and Government in Lisbon - Active Engagement* [on-line]. Ministerstvo obrany ČR. Dostupné z: <http://www.mocr.army.cz/images/Bilakniha/ZSD/strategic-concept-2010-eng.pdf>
- The Wales Summit Pledge on Defence Investment*. Výstupní dokument ze summitu NATO, 2014.
- WOOTTON, S.. *Strategic thinking: a nine step approach to strategy and leadership for managers and marketers*. 3rd. ed. 2010. ISBN 978-0-7494-6077-8, ISBN 978-0-7494-6110-2 (e-book)