



ISBN 978-80-557-1656-5

PŘÍSTUPY K TVORBĚ BEZPEČNOSTNÍCH A OBRANNÝCH STRATEGIÍ

Josef PROCHÁZKA, Pavel NEČAS



umb
UNIVERZITA
MATEJA BELA
V BANSKEJ BYSTRICI

2020

PŘÍSTUPY K TVORBĚ BEZPEČNOSTNÍCH A OBRANNÝCH STRATEGIÍ

Josef PROCHÁZKA
Pavel NEČAS

 ELIANUM

doc. Ing. Josef PROCHÁZKA, Ph.D.
prof. Ing. Pavel NEČAS, PhD., MBA

PŘÍSTUPY K TVORBĚ BEZPEČNOSTNÍCH A OBRANNÝCH STRATEGIÍ

Vědecká monografie



2020

Autori ©: doc. Ing. Josef PROCHÁZKA, Ph.D.
prof. Ing. Pavel NEČAS, PhD., MBA

Recenzenti: prof. Ing. Miroslav KELEMEN, DrSc.
prof. PhDr. Peter TEREM, PhD.
prof. nadzw. dr. hab. Antoni OLAK

Vedecký editor: doc. Mgr. Jaroslav UŠIAK, PhD.

Vzor citácie:

PROCHÁZKA, J. – NEČAS, P. 2020. *Přístupy k tvorbě bezpečnostních a obranných strategií*. Banská Bystrica: Belianum. Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov, 2020. 202 s. ISBN 978-80-557-1656-5

ISBN 978-80-557-1656-5

OBSAH

Seznam použitých zkratek	6
Souhrn.....	10
Summary	10
Úvod	12
1 Cíle a omezení výzkumu	20
2 Použité vědecké metody a přístupy.....	22
2.1 Použité vědecké metody	22
2.2 Metodologický přístup	24
3 Strategický rámec	26
3.1 Období studené války	26
3.2 Období po ukončení studené války	27
3.3 Současné období	29
4 Zhodnocení současného stavu problematiky	34
4.1 Strategické řízení	34
4.2 Strategické řízení bezpečnosti a obrany	39
4.2.1 Charakteristika strategického řízení bezpečnosti a obrany	39
4.2.2 Systémové vymezení strategického řízení bezpečnosti a obrany.....	44
4.2.3 Procesní vymezení strategického řízení bezpečnosti a obrany	46
4.2.4 Dokumenty strategického řízení.....	47
4.2.5 Charakter rozhodování	50
4.2.6 Aktéři strategického řízení bezpečnosti a obrany	51
4.3 Plánování rozvoje schopností	54
4.3.1 Plánování za nejistoty.....	55
4.3.2 Politické usměrnění	61
4.3.3 Požadavky na schopnosti	63
4.4 Schopnost adaptace vojenské organizace.....	65
5 Komparační analýza přístupů k strategickému řízení a tvorbě strategií	67
5.1 Strategické řízení - NATO	67
5.1.1 Přístupy k plánování.....	67
5.1.2 Strategické dokumenty.....	72

5.1.3	Analytická podpora.....	74
5.2	Strategické řízení - EU.....	76
5.2.1	Přístupy k plánování	76
5.2.2	Strategické dokumenty	77
5.2.3	Analytická podpora strategického řízení	78
5.3	Strategické řízení - Kanada.....	80
5.3.1	Přístupy k plánování	80
5.3.2	Strategické dokumenty	82
5.3.3	Analytická podpora.....	83
5.4	Strategické řízení - Norsko	86
5.4.1	Přístupy k plánování	86
5.4.2	Strategické dokumenty	87
5.4.3	Analytická podpora.....	88
6	Přístupy k TBOS	91
6.1	Přístupy k hodnocení vnějšího prostředí.....	91
6.1.1	Metoda PESTLE.....	93
6.1.2	Metoda PMESII-PT	94
6.1.3	Dostupné prognostické materiály	96
6.2	Přístupy k hodnocení vnitřního prostředí	100
6.2.1	Metoda 7S.....	101
6.2.2	Metoda CAF	102
6.2.3	Metoda DOTMLPFI.....	103
6.2.4	Metoda hlavních oblastí schopností	104
6.2.5	Hodnocení výkonosti metodou 3E	107
6.3	Přístupy ke stanovení cílů.....	108
6.3.1	Metoda SMART	108
6.3.2	Strom cílů	110
6.3.3	Balanced scorecard	112
6.4	Přístupy k hodnocení nedostatků ve schopnostech.....	116
6.4.1	Stanovení požadavků na schopnosti	116
6.4.2	Stanovení nedostatku ve schopnostech.....	119
6.4.3	Hodocení operačních rizik.....	120
6.5	Přístupy k řešení nedostatků ve schopnostech.....	125

6.6	Přístupy k hodnocení zdrojových aspektů.....	127
7	Diskuze, návrhy a doporučení.....	130
7.1	Doporučení posilující strategickou adaptaci	130
7.1.1	Strategická analýza.....	132
7.1.2	Politická doména	136
7.1.3	Vojenská (expertní) doména	141
7.1.4	Strategické plánování	144
7.2	Metodologie tvorby strategií	146
7.2.1	Zásady tvorby strategií	147
7.2.2	Proces tvorby rozvojových strategií	150
7.3	Návrh soustavy strategií – případová studie České republiky	157
7.3.1	Přístup k racionalizaci soustavy strategií	157
7.3.2	Typologie strategií.....	160
7.4	Návrh soustavy strategií – případová studie Slovenské republiky	165
7.4.1	Přístup k racionalizaci soustavy strategií	166
7.4.2	Typologie strategií.....	168
8	Výsledky výzkumu	175
Závěr	178	
Použitá literatura	182	
Tištěné zdroje	182	
Koncepční a metodické dokumenty	188	
Elektronické zdroje	191	
Seznam obrázků.....	195	
Seznam tabulek	197	
Včený registr	198	
O autorech	200	

Seznam použitých zkratek

ACT	Alianční velitelství pro transformaci <i>Allied Command Transformation</i>
AČR	Armáda České republiky
ASscope	Rozsah analytické podpory <i>Analytical Support Scope</i>
BRS	Bezpečnostní rada státu
BSC	<i>Balanced Scorecard</i>
CAF	Jednotný hodnotící rámec <i>Common Assessment Framework</i>
CARD	<i>Coordinated Annual Review on Defence</i>
CBP	Plánování podle schopnosti <i>Capability Based Planning</i>
CBRN	Chemické, biologické, radiologické a jaderné Chemical, biological, radiological and nuclear
CBVSS	Centrum bezpečnostních a vojensko strategických studíí
CD&E	Vytváření konceptů a experimentování <i>Concept Development and Experimentation</i>
CDM	Mechanismus rozvoje schopnosti <i>Capability Development Mechanism</i>
CDP	Plán rozvoje schopnosti <i>Capability Development Plan</i>
CT	Cíle rozvoje schopnosti <i>Capability Targets</i>
DIME	Diplomacie, informace, armáda, ekonomika
DLRC	<i>Detailed List of Required Capabilities</i>
DOTMLPFI	Funkční oblasti: doktríny (<i>Doctrines</i>), organizace (<i>Organisation</i>), výcvik (<i>Training</i>), materiál (<i>Material</i>),

	vedení lidí (<i>Leadership</i>), personál (<i>Personnal</i>), infrastruktura (<i>Infrastructure</i>), interoperabilita (<i>Interoperability</i>)
DRDC	<i>Defence Research and Development Canada</i>
EDA	Evropská obranná agentura <i>European Defence Agency</i>
EUISS	Ústav pro strategická studia EU <i>European Union Institute for Security Studies</i>
EUMC	Vojenský výbor EU <i>European Union Military Committee</i>
EUMS	Vojenský štáb EU <i>European Union Military Staff</i>
FFI	Forvarets Forskningsinstitutt <i>Defence Research Establishment</i>
GO	Generická oblast analytické podpory
GPS	Generická plánovací situace <i>Generic Planning Situation</i>
GŠ AČR	Generální štáb armády ČR
KPOS	Koncepce operačního použití OS
KPIs	Klíčové ukazatele výkonnosti <i>Key Performance Indicators</i>
KS	Kybernetické síly
KV AČR	Koncepce výstavby Armády České republiky
KV VP	Koncepce výstavby Vojenské policie
KV VZ	Koncepce výstavby Vojenského zpravodajství
LoE	Úroveň úsilí analytické podpory <i>Level of Effort</i>
MCR	Minimální požadavky na schopnosti <i>Minimum Capability Requirements</i>

MPKD	Metodická pomůcka tvorby koncepčních dokumentů
M2TK	Dekompozice cílů na úkoly <i>Mission to Task Decomposition</i>
N	Počet oblastí realizace analytické podpory
NCIA	<i>NATO Communication and Information Agency</i>
NDPP	Obranné plánování NATO <i>NATO Defence Planning Process</i>
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
OS	Ozbrojené síly
OSN	Organizace spojených národů
PozS	Pozemní síly
PSAs	<i>Priority Shortfall Areas</i>
RS	Rozvojové strategie
SAEP	<i>Scrutinising, Assessing, Evaluating, Prioritising</i>
SAS	<i>System Analysis and Studies</i>
SKD	Soustava koncepčních dokumentů
SMART	Specifické, hodnotitelné, akceptovatelné, realistické a časově zpřesněné <i>Specific, measurable, accepted, realistic, timed</i>
SMaRT	<i>The Strategic Managed Readiness Tool</i>
SO	Soecifická oblast analytické podpory
SPS	Specifická plánovací situace
SpS	Speciální síly
SRO	Strategická revize obrany <i>Strategic Defence Review</i>
SR	Slovenská republika

SŘO	Strategické řízení obrany
STO NATO	<i>Science and Technology Organisation NATO</i>
TBOS	Tvorba bezpečnostních a obranných strategií
VaV	Výzkum a vývoj
VOP BRS	Výbor pro obranné plánování Bezpečnostní rady státu
VP, NVP	Vojenská policie, náčelník Vojenské policie
VZ, ŘVZ	Vojenské zpravodajství, ředitel Vojenského zpravodajství

Souhrn

Monografie se zabývá přizpůsobováním bezpečnostního systému (BeSy) a systému obrany státu vývoji vnějšího a vnitřního prostředí a přístupy k tvorbě bezpečnostních a obranných strategií za účelem zajištění bezpečnosti a posilování obranyschopnosti státu. Publikace předkládá nové poznatky a přístupy nejlepší praxe pro vytváření relevantních nástrojů bezpečnostní a obranné politiky, dosahování věrohodné úrovně jejich připravenosti a pohotovosti a zajištění jejich dlouhodobé zdrojové udržitelnosti.

Monografie vychází z teorie strategického řízení poskytující ucelený metodologický rámec pro řešení problémů spojených s adaptací organizace. V textu je předkládán soubor doporučení k posílení institucionální schopnosti strategické adaptace bezpečnostního systému a systému obrany a jejich hlavních nástrojů především ozbrojených sil, racionalizaci soustavy strategických dokumentů, identifikuje přístupy nejlepší praxe k tvorbě bezpečnostních a obranných strategií a předkládá metodologický rámec umožňující jejich opakované zpracování, realizaci a hodnocení.

Moderní státy využívají v rámci strategického řízení v oblasti bezpečnosti a obrany obdobné přístupy za účelem systematické adaptace těchto systémů v prostředí charakterizovaném zvyšující se mírou nejistoty, nárůstem bezpečnostních výzev a omezených zdrojových možností. Strategické řízení zahrnuje vymezení poslání, stanovení vize a vypracování strategie organizace ve vazbě na vývoj vnějšího a vnitřního prostředí. Strategické řízení je tedy z pohledu procesního orientováno na vytváření rovnováhy mezi cíli, způsoby a prostředky k jejich dosažení. Tento vztah je zpravidla komunikován prostřednictvím bezpečnostních a obranných strategií.

Posilování účinnosti strategického řízení je v monografii zaměřeno primárně na efektivní, účelnou a hospodárnou tvorbu bezpečnostních a obranných strategií. Předložená doporučení a závěry jsou směřována k posílení schopnosti strategické adaptace organizací v rámci bezpečnostního systému a systému obrany státu.

Klíčová slova:

Bezpečnostní systém, systém na obranu státu, schopnosti; strategické řízení; strategické plánování; strategie; vnější prostředí; vnitřní prostředí; adaptace.

Summary

The monograph deals with adapting the security system (BeSy) and the state defense system to the evolution of the external and internal environment, and approaches to developing security and defense strategies to ensure security and strengthen the state's defense capabilities. The paper presents new knowledge and best practice approaches for developing relevant security and defense policy instruments, achieving a credible level of preparedness and readiness, and ensuring their long-term resource sustainability.

The monograph is based on the theory of strategic management providing a comprehensive methodological framework for solving problems associated with the adaptation of the organization. The text presents a set of recommendations to strengthen the institutional capability of strategic adaptation of the security and defense systems and their main tools, especially the armed forces, rationalization of the system of strategic documents, identifies best practices approaches to security and defense strategies and presents a methodological framework and evaluation.

Modern states are using similar approaches in strategic security and defense management to systematically adapt these systems in an environment characterized by increasing levels of uncertainty, increased security challenges and limited resource resources. Strategic management involves defining the mission, establishing a vision and developing an organization's strategy in relation to the development of the external and internal environment. Strategic management is therefore, from the procedural point of view, oriented on creating a balance between goals, ways and means to achieve them. This relationship is typically communicated through security and defense strategies.

Strengthening the effectiveness of strategic management in the monograph focuses primarily on the effective, efficient and economical creation of security and defense strategies. The submitted recommendations and conclusions are aimed at strengthening the ability of strategic adaptation of organizations within the security and defense systems of the state.

Keywords:

Security system, defence system, capability, strategy, strategic management; strategic planning; external environment; internal environment; adaptation.

Úvod

Vědecká monografie se zabývá přizpůsobováním bezpečnostního systému a systému obrany státu vývoji vnějšího a vnitřního prostředí a moderními přístupy k tvorbě bezpečnostních a obranných strategií (dále jen „TBOS“) za účelem zajištění bezpečnosti a posilování obranyschopnosti státu. Monografie předkládá nové poznatky a přístupy nejlepší praxe pro vytváření relevantních nástrojů bezpečnostní a obranné politiky, dosahování věrohodné úrovně jejich připravenosti a pohotovosti a zajištění jejich dlouhodobé zdrojové udržitelnosti.

Monografie vychází z teorie strategického řízení poskytující ucelený metodologický rámec pro řešení problémů spojených s adaptací organizace. V publikaci je předkládán soubor doporučení k posílení institucionální schopnosti strategické adaptace bezpečnostního systému a systému obrany a jejich hlavních nástrojů především ozbrojených sil (dále jen „OS“), racionalizaci soustavy strategických dokumentů, identifikuje přístupy nejlepší praxe k TBOS a předkládá metodologický rámec umožňující jejich opakované zpracování, realizaci a hodnocení.

Moderní státy využívají v rámci strategického řízení v oblasti bezpečnosti a obrany obdobné přístupy za účelem systematické adaptace těchto systémů v prostředí charakterizovaném zvyšující se mírou nejistoty, nárůstem bezpečnostních výzev a omezených zdrojových možností. Strategické řízení zahrnuje vymezení poslání, stanovení vize a vypracování strategie organizace ve vazbě na vývoj vnějšího a vnitřního prostředí. Strategické řízení je z pohledu procesního orientováno na vytváření rovnováhy mezi cíli, způsoby a prostředky k jejich dosažení. Tento vztah je zpravidla komunikován prostřednictvím bezpečnostních a obranných strategií.

Posilování účinnosti strategického řízení je v publikaci zaměřeno primárně na efektivní, účelnou a hospodárnou TBOS. Předložená doporučení jsou směrovának posílení schopnosti strategické adaptace organizací v rámci bezpečnostního systému a systému obrany státu. Předmětem zkoumání při zpracování vědecké monografie je problematika přizpůsobování (adaptace) bezpečnostního systému a systému obrany státu vývoji vnějšího a vnitřního prostředí a přístupy nejlepší praxe k TBOS za účelem posilování bezpečnosti a obranyschopnosti státu.

Přizpůsobování organizace je komunikováno dovnitř i vně organizace prostřednictvím strategií představujících soubor zásadních rozhodnutí o jejím cílovém směrování ve střednědobém až dlouhodobém časovém horizontu, základních představách o dosažení cílů, zdrojových potřebách a rizicích. Efektivní řízení je mimo jiné závislé i na kvalitně zpracovaných dokumentech řízení, na jejichž základě je uskutečňováno.¹

Vzhledem k jisté terminologické nejasněnosti problematiky lze za synonymum strategie považovat i pojem *koncepce*. Tvorba koncepcí, koncepční činnost nebo koncepční práce je svým způsobem zakládající, které používáme vždy, pokud jde o přípravu dlouhodobých a střednědobých strategických a koncepčních dokumentů. Tvorba koncepcí představuje ve veřejné správě ustálenou praxi.²

Pojem *strategie*, respektive *příprava veřejných strategií* se do koncepční činnosti ve veřejné správě dostává relativně nedávno.³ Pro potřeby vědecká monografie je pojem *strategie* chápán jako dokument stanovující požadované cíle organizace a způsoby jejich dosažení. Strategie je ohraničena posláním (smyslem existence organizace), dostupnými zdroji a předpokládaným vývojem prostředí. Hodnotově je strategie usměrněna vizí (nejobecnější dlouhodobá představa o podobě organizace) a požadavky zainteresovaných stran (vlastníci, partneři, zákazníci, ...).⁴

TBOS je zkoumána především s využitím teorie strategického řízení. Strategické řízení představuje vysoce dynamickou oblast empirického výzkumu, jehož výsledky nacházejí uplatnění nejen v oblasti podnikového řízení, ale i ve veřejném sektoru. Úspěšné organizace musejí být schopny nepřetříditého přizpůsobování dynamice prostředí, ve kterém formulují a realizují svoje poslání, vizu a strategii.

Teorie strategického řízení není disciplínou, která v systému vědeckého poznání náleží mezi exaktní vědy jako například fyzika,

¹ OCHRANA, František. Vize, prognózy, koncepce, realizační plány a prováděcí metodiky jako nástroje řízení rezortu. *Vojenské rozhledy*. Brno: Univerzita obrany, 2008, 2008(4), 3-12. ISSN 1210-3292.

² Metodika střednědobých koncepcí. Usnesení vlády ČR č. 10 ze dne 3. 1. 2001. Metodická pomůcka: Tvorba koncepčních dokumentů rezortu MO. 2018.

³ Metodika přípravy veřejných strategií. Ministerstvo financí ČR, 2012, 116 s. Dostupné také z: <https://bit.ly/2J3sYLI>.

⁴ GRASSEOVÁ, Monika, Radek DUBEC a David ŘEHÁK. *Analýza podniku v rukou manažera: 33 nejpoužívanějších metod strategického řízení*. CPRESS, 2010. s. 23.

matematika, chemie apod. Patří mezi empirické vědy, které postupně procházejí systematickým shromažďováním, tříděním a klasifikováním poznatků, aby umožnily vypracování a nalezení vhodných principů, zákonů, zákonitostí, teorií a sdělení.⁵ Práce je v tomto ohledu zaměřena na hodnocení přístupů a identifikaci nejlepší praxe TBOS.

V podnikové sféře je přizpůsobování organizace spojeno s celou řadou výzev. Především se jedná o dynamiku globalizovaného trhu, vývoj konkurenčního prostředí, krátký inovativní cyklus především v oblasti informačních technologií a celkovou dynamiku technologického vývoje.⁶

Ve veřejném sektoru jsou výzvami především měnící se očekávání veřejnosti po službách státu (rozvoj infrastruktury, udržení jistot sociálního státu, ochrana životního prostředí, zajištění bezpečnosti) a způsobech jejich poskytování v prostředí s omezenými zdroji (účelnost, hospodárnost, efektivnost, transparentnost, potírání korupce).

Organizace, ať již soukromá či veřejná, která je orientovaná na dosažení maximálního výkonu, nemůže být nikdy zcela spokojena s dosaženým stavem svého rozvoje, nastavením svých vnitřních procesů a způsobem jejich realizace. Organizace musí soustavně hledat cesty a realizovat racionalizační opatření za účelem lepšího naplňování svého poslání a vytváření vyšší užitné hodnoty pro své zákazníky. Pojem „lepší“ vyjadřuje efektivní, účelné, a transparentní využití všech aktiv (zdrojů, potenciálu) organizace a snižování nákladů na veškeré prováděné činnosti (hospodárnost). V procesu strategického řízení hovoříme tedy o potřebě permanentní adaptace organizace. Tento imperativ se dotýká samozřejmě i fungování administrativy státu a zajišťování veřejných statků společnosti.⁷

Specifickou oblastí, která se neobejde bez systematického a nepřetržitého přizpůsobování novým výzvám, je i zajištění bezpečnosti a obrany státu. Především zajišťování obrany státu je čistý veřejný statek a existence věrohodných nástrojů a mechanismů obrany je spojeno

⁵ JANOŠEČ, Josef. *Strategická studia pro bezpečnost a obranu*. Brno, 2004. Habilitační práce. Univerzita obrany. s. 7.

⁶ KEŘKOVSKÝ, Miloslav a Oldřich VYKYPĚL. *Strategické řízení: teorie pro praxi*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2006. ISBN 80-717-9453-8. s. 3.

⁷ ODEHNAL, Jakub a Jiří NEUBAUER. Ekonomické determinanty vojenských výdajů – kauzální analýza. *Ekonomický časopis*. Institute of Slovak and World Economics and Institute for Forecasting, Slovak Academy of Sciences, 2015, 63(10), 1019 – 1032. ISSN 0013-3035. s. 1020 – 1021.

s podstatou bytí celé společnosti. Smyslem přizpůsobování bezpečnostního systému a systému obrany státu není na rozdíl od podnikové sféry získání konkurenční převahy na trhu, ale zajištění věrohodné úrovně bezpečnosti a obrany a vytvoření předpokladů (*obranyschopnosti*) pro účinné působení všech nástrojů při plnění úkolů. Determinanty obranyschopnosti jsou uvedeny na obrázku 0-1. Specifika bezpečnostního a obranného sektoru spočívají v obtížném ohodnocení adekvátnosti zajištění bezpečnosti a obrany. Konečnou odpověď na tuto otázku poskytne zpravidla až reálné použití existujících nástrojů.

Teorie strategického řízení aplikovaná do specifických podmínek zajišťování bezpečnosti a obrany státu je v práci pojímána jako strategické řízení, do kterého jsou vzhledem k významnosti problematiky zapojeni nejvyšší političtí představitele a představitelé státní administrativy.

Teorie strategického řízení se tedy v této specifické oblasti zabývá přizpůsobováním bezpečnostního systému a systému obrany státu výzvám (hrozby i příležitosti) přicházejícím z vnějšího prostředí ve vazbě na dosaženou úroveň jejich rozvoje (silné a slabé stránky). Hrozby přicházející z vnějšího prostředí jsou v práci pojímány jako strategická rizika pro zajištění vlastní existence státu a jeho bezpečnostních zájmů.⁸

Základní problém strategického řízení v oblasti obrany a bezpečnosti spočívá v omezené schopnosti jeho aktérů předvídat budoucí vývoj prostředí a porozumět jevům, trendům a hnacím silám, a to nejen těm již všeobecně známým, ale i těm, kterým není doposud dáván význam, jsou opomíjeny nebo doposud neznámý. Důsledkem je např. nejistota spojená s pořízením sofistikovaných zbraňových systémů pro potřeby ozbrojených sil, kdy si nikdy nemůžeme být zcela jisti tím, že systém, který je nyní zaváděn do výzbroje, bude sloužit efektivně svému účelu po celou dobu jeho zpravidla dlouhého životního cyklu (30 až 40 let).

Strategické řízení pojímá zajišťování bezpečnosti a obrany státu jako proces formulování cílů (*Ends*), identifikování účinných způsobů jejich dosažení (*Ways*) a prostředků nezbytných k jejich dosažení (*Means*) ve

⁸ FRÜHLING, Stephan. *Defence Planning and Uncertainty: Preparing for the Next Asia-Pacific War*. Routledge, 2015, 240 s. ISBN 9781138206090.

⁹ DAVIS, Paul K., Steven C. BANKES a Michael EGNER. *Enhancing Strategic Planning with Massive Scenario Generation: Theory and Experiments*. Santa Monica, CA: RAND, 2007. ISBN 978-0-8330-4017-6. Dostupné také z: <https://bit.ly/2pXCXth>