
Recenzovaný článek

Konvergence aliančního a unijního plánovacího procesu jako součást posílení strategického partnerství NATO a EU

Convergence of NDPP and CSDP Planning Process as a Part of the NATO-EU Strategic Partnership Reinforcing

Zdeněk Petráš

Abstrakt:

Během posledních několika let se v důsledku zhoršení bezpečnostní situace stále více připomíná potřeba posílení vzájemné soudržnosti a spolupráce NATO a EU. NATO a EU spolu nedávno iniciovaly kroky k posílení vzájemné strategické spolupráce, což se projevilo i ve snaze o sblížení procesů obranného plánování a plánování schopností. Nedávné zavedení nástrojů unijního plánovacího procesu, které vyplynuly z implementace nové Globální strategie EU, nabízí i nové možnosti pro snadnější i účinnější sjednocení obou plánovacích procesů. I když nelze předpokládat, že by se oba plánovací procesy staly identickými, implementace PESCO a dalších návazných procesů vytvořila prostor pro časovou synchronizaci i obsahovou harmonizaci plánovacích procesů. Článek tak shrnuje poznatky o určitých částech obou procesů, které by bylo možné časově a procedurálně přiblížit, aniž by byla jakýmkoliv způsobem dotčena autonomie obou organizací.

Abstract:

Over the last few years, a need for reinforcing the NATO-EU mutual coherence has become increasingly apparent. The EU and NATO have recently initiated the steps to consolidate the strategic cooperation where a way ahead to converge NDPP and CSDP planning process was also underpinned. The recent introduction of new tools tailored to get more effective the CSDP process offers new opportunities for facilitating a convergence of EU and NATO planning approaches. Even if it is impossible to assume that the Alliance's and the Union's planning processes would become identical, the implementation of PESCO and other subsequent procedural tools has created a room for potential synchronization and harmonization of respective planning processes. The paper summarises findings on certain parts of both processes which could be brought closer, in terms of time and procedures, without affecting the autonomy of both organizations in any way.

Klíčová slova: NATO; EU; NDPP; CSDP; schopnosti.

Key Words: NATO; EU; NDPP; CSDP; Capabilities.

ÚVOD

Komparace procesů aliančního a unijního plánování je součástí širšího výzkumu, který je veden v rámci projektů, které Centrum bezpečnostních a vojensko-strategických studií iniciovalo nebo se na nich aktivně podílí s cílem identifikovat inovativní přístupy k výstavbě AČR a nastavit parametry pro tvorbu plánu dlouhodobého rozvoje schopností. Pro následujícím období se předpokládá, že předmětné fáze plánovacích procesů NATO a EU budou dále detailně rozpracovány a z hlediska dosažených závěrů tak přispějí k řešení projektů realizovaných pod vedením nebo s účastí Centra bezpečnostních a vojensko-strategických studií, přičemž záměrem je prezentovat získané výsledky v odborných publikacích na národní i mezinárodní úrovni. Diskuze o sblížení procesů aliančního a unijního obranného plánování se stávají významnou součástí úsilí o posílení strategického partnerství mezi NATO a EU a pochopitelně jsou i v centru zájmu, pokud jde o bližší alianční a unijní spolupráci. Tato skutečnost logicky vyplývá i z toho, že pro země, které jsou členy jak NATO, tak i EU, jsou národní příspěvky v podobě deklarovaných sil a prostředků, jakožto výstup z národního procesu plánování, klíčovým vstupem do aliančního i unijního plánovacího procesu. Tento fakt vedl v případech mnoha zemí, Českou republiku z toho nevyjímaje, k aplikaci tzv. principu jednotného souboru sil (*Single Set of Forces*), což znamená použití tohoto principu znamená, že členské země nediferencují svůj příspěvek separátně pro NATO a pro EU. Pro armády evropských zemí, které jsou členy jak NATO, tak i EU, není žádným překvapením, že neexistuje pouze jeden, ale hned tři typy obranného plánování – národní plánování; plánování v rámci Aliance a plánování v rámci Evropské unie. Je otázkou, zdali tyto plánovací procesy mohou efektivně koexistovat? Častým impulzem k užšímu propojení procesů plánování vojenských schopností EU a NATO byla především snaha o zjednodušení role národních vojenských plánovacích složek, které jsou za stávající situace nuceny vypořádat se s diverzifikací různých plánovacích postupů. Avšak stejně jako přichází snaha o propojení těchto postupů, chybí i hlubší analýza toho, kde se vlastně nachází společné body poskytující určitý základ pro hledání prostoru pro případné sblížení existujících plánovacích procesů. Je zřejmé, že v několika oblastech dochází k překrývání jednotlivých plánovacích fází či kroků. Bohužel, stejně tak jak existuje překrytí mezi těmito dvěma procesy, existují i rozdíly, které v zásadě brání užšímu provázání.

1 OBECNÁ VÝCHODISKA PRO SROVNÁNÍ PROCESŮ PLÁNOVÁNÍ V NATO A EU

S cílem identifikovat oblasti, v nichž by bylo možné realizovat obsahovou harmonizaci a časovou synchronizaci plánovacích procesů, byla provedena komparativní analýza obou procesů. Podstatou této analýzy byla identifikace poznatků a údajů o procesech, které jsou pro obě organizace společné, nebo mezi nimiž existuje určitá korelace. Metoda provedení komparativní analýzy byla založena na obsahovém srovnání principů a přístupů k plánování u obou organizací.

Při realizaci analýzy nedošlo k oddělenému zkoumání aliančního přístupu a přístupu unijního, nýbrž bylo provedeno sledování průběhu jednotlivých fází plánování u organizace jedné a jejich přímá implikace pro organizaci druhou. Tento přístup má zdůvodnění v tom, že i když se procesy plánování v NATO a v EU vyvíjely v různých podmínkách a v rozdílných historických etapách, z čehož vyplývají i odlišné politicko-vojenské ambice, existuje určitá podobnost a souvztáznost mezi oběma plánovacími procesy.¹

Prakticky hned se vznikem EU na základě Maastrichtské smlouvy z roku 1992, která obsahovala i do té doby neřešenou problematiku společné zahraniční a bezpečnostní politiky a společnou bezpečnostní a obrannou politiku², vyvstala myšlenka na užší koordinaci plánovacích procesů nebo dokonce kombinaci nástrojů plánování vojenských schopností EU a NATO. Nicméně různé, převážně pak politické důvody, nebyly příliš pozitivně nakloněny sblížení unijního a aliančního přístupu k plánování. Navzdory této situaci, však existovaly oblasti spolupráce aliančních a unijních plánovacích složek. Takovýmito oblastmi byly, a nadále i jsou fáze procesů, zabývající se identifikací požadavků na schopnosti, stanovením priorit ve vztahu k plnění operačních úkolů, respektive realizaci politicko-vojenských ambicí a v neposlední řadě je to i fáze zahrnující monitorování a hodnocení úrovně dosahování požadovaných schopností. Bohužel i zde, pro tyto oblasti, které se jeví jako identické pro Alianci i Unii, existují rozdíly v přístupech, a to poměrně značné.

2.1 Hlavní charakteristické znaky plánovacích procesů v NATO a EU

V rovině obecné lze proces obranného plánování, zahrnující i tvorbu a rozvoj schopností, umístit do širšího kontextu národních bezpečnostních strategií a jejich implementace. Obranné plánování je vnímáno jako proces, jehož výstupem je seznam požadavků na schopnosti, jež jsou nezbytné k zajištění obrany země.³ Většina členských zemí NATO a EU má svou národní bezpečnostní a obrannou strategii, která udává směr k politické úrovni ambicí, tzn., stanovuje úroveň toho, co by daná země měla být schopna udělat z hlediska národních zájmů v oblasti obrany a bezpečnosti. Ministerstvo obrany pak transformuje stanovené ambice do podoby vojenských schopností, jimiž by měly národní ozbrojené síly disponovat, pokud mají stanovenou úroveň ambicí naplnit.

Koncepce výstavby a rozvoje ozbrojených sil spolu s dalšími akvizičními programy či projekty vývoje a výzkumu jsou klíčovým nástrojem pro dosažení stanovené úrovně

1 PETRÁŠ, Zdeněk. *Analýza přístupu NATO a EU k procesu plánování schopností*. **Vojenské rozhledy**. 2017, 26(1), s. 3-21. DOI 10.3849/2336-2995.26.2017.01.003-021. ISSN 1210-3292 (print), 2336-2995 (on-line)

2 Společná bezpečnostní a obranná politika (Common Security and Defence Policy - CSDP) jako součást Společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU, nesla zpočátku název Evropská bezpečnostní a obranná politika. Nový název byl zaveden v roce 2009 v souvislosti s modifikovanou Smlouvou o Evropské unii (Lisabonská smlouva).

3 BAXA, Fabian, HODICKÝ, Jan, MELICHAR, Josef, PROCHÁZKA, Dalibor. *Obranné plánování při řízení obrany státu*. Brno: Univerzita obrany v Brně, 2020. s. 17. ISBN 978-80-7582-124-9.

schopností ozbrojených sil.⁴ Výsledkem tohoto procesu jsou ozbrojené síly disponující požadovanými schopnostmi k naplnění stanovené úrovně politicko-vojenských ambicí, přičemž v případě aliančních a unijních členských zemí se zcela logicky očekává, že část těchto ozbrojených sil, respektive schopností, bude poskytnuta NATO a EU k naplnění ambicí jedné či druhé organizace, a to i vzhledem k tomu, že zájmy národní by měly být alespoň částečně ztotožněny se zájmy aliančními či unijními. Nicméně značná část aliančních i unijních zemí má vytvořený svůj vlastní národní přístup k plánování. Rozmanitost a fragmentace národních plánovacích postupů samozřejmě vyplývá z odlišných zájmů jednotlivých zemí v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky, které nemusí vždy plně korespondovat se zájmy alianční kolektivní obrany, nebo se zájmy společné bezpečnostní a obranné politiky EU. Rovněž tak platí, že postupy, které aplikuje ve svých plánovacích procesech NATO nebo EU, nejsou zavedeny v žádné zemi v podobě uceleného a konzistentního procesu.

2.2 Procesní zaměření plánování v NATO a v EU

Pokud jde o samotné procesy obranného plánování NATO i EU, tzn. *NATO Defence Planning Process* (NDPP) a proces rozvoje schopností EU⁵, tak hlavní úkoly, které z těchto procesů vyplývají, jsou v zásadě totožné – identifikace a rozvoj schopností potřebných pro vedení celého spektra operací podle stanovené úrovně ambicí. Přístupy k obrannému plánování a rozvoji schopností, realizované v NATO a EU, však vykazují tři hlavní procedurální rozdíly, které pochopitelně souvisí s celkovým kontextem vzniku NATO a EU:⁶

1. Proces plánování NATO má striktně cyklický princip s pevně danými periodami revidy výsledků procesu rozvoje schopností, zatímco EU uplatňuje sekvenční princip plánování;
2. Proces plánování NATO zahrnuje rozmístitelné i stacionární vojenské síly a prostředky, zatímco proces plánování schopností EU se primárně zabývá rozmístitelnými/expedičními silami a prostředky. Důvodem je, že hlavním cílem EU je provádět operace krizového řízení mimo evropský prostor;⁷

⁴ FRANK, Libor, FUČÍK, Jakub, BAXA, Fabian, PROCHÁZKA, Josef. *Technologický vývoj: Implikace pro schopnosti ozbrojených sil ČR 2020*. Brno: Univerzita obrany, 2021. s. 5-7. ISBN 978-80-7582-375-5.

⁵ Vývoj názvu pro proces obranného plánování a pro rozvoj vojenských schopností v EU prošel poměrně výraznými změnami. Nicméně v současné době se ustálil na pojmu *Headline Goal Process*. A to i z toho důvodu, že tento název pojímá širší pojmový rámec, ve kterém je zahrnut *Capability Development Mechanism* (CDM) i *Capability Development Plan* (CDP) a s nimi související procesy.

⁶ MAULNY, Jean-Pierre, SYLVIE MATELLY, FABIO LIBERTI. *Analyse comparée des planifications capacitaires par pays de l'Union européenne et perspectives pour des orientations communes dans le cadre de la PESD et impact sur les programmations nationales*. Les Notes de l'IRIS Septembre 2005. Paris, France: IRIS, 2015. s. 196-211. Dostupné také z: http://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2014/11/2005_planification.pdf

⁷ Realizace operací krizového řízení je pro EU prioritou, a to i přesto, že se v článku 42, odstavec 7, Smlouvy o Evropské unii, je uvedena klauzule o vzájemné solidaritě, říká, že pokud se členský stát stane na svém území cílem ozbrojeného napadení, poskytnou mu ostatní členské státy patřičnou pomoc a podporu.

3. Scénáře nasazení sil Aliance počítají s operacemi podstatně většího rozsahu, než je tomu v případě EU. Ovšem EU na rozdíl od NATO předpokládá vedení operací krizového řízení, při nichž bude vedle vojenských složek zastoupen i prvek civilní (policejní, justiční, právní a diplomatické složky, zastoupení dalších ministerstev zemí EU, nevládní organizace aj.). Specifickým znakem unijního procesu plánování je tak integrování elementu vojenského s elementem civilním, což vyžaduje i specifický přístup k definování požadovaných vojenských schopností a pochopitelně i přístup k jejich tvorbě samotné;
4. NATO a EU mají odlišný pohled na národní plánovací procesy. Vztah mezi NDPP a národními plánovacími procesy je založen na přístupu shora dolů (*Top Down*), což znamená, že plánovací orgány NATO adresně sdělují aliančním zemím cíle k naplnění minimálních požadavků na schopnosti k úspěšnému vedení plánovaných operací. Na druhé straně, EU uplatňuje přístup zdola nahoru (*Bottom Up*), což znamená, že Unie prezentuje požadavky na schopnosti k naplnění svých ambicí a je výhradně na postoji jednotlivých členských zemí, jakým způsobem postaví svůj národní příspěvek ve vztahu k deklarovaným požadavkům.⁸

2.3 Systémové zaměření procesů plánování v NATO a v EU

Vedle uvedených procedurálních rozdílů však lze vysledovat i další rozdíly. To, co je v současné době klíčovým faktorem těchto rozdílů, je především finální zaměření obou plánovacích procesů. V případě NDPP jde o situaci, kdy Aliance sleduje úsilí členských států při realizaci národních, případně mnohonárodních aktivit, jejichž cílem je dosažení schopností, které budou poskytnuty Alianci k naplnění jejich ambicí. Jinými slovy, jde o naplnění požadavků na schopnosti, kterými musí disponovat plánované síly a prostředky aliančních úkolových uskupení k úspěšnému vedení stávajících, ale i potenciálně budoucích operací.

V případě EU je tomu tak, že Unie se primárně zaměřuje na koordinaci nebo přímé řízení úsilí členských států při realizaci projektů a programů k rozvoji národních vojenských schopností. Pro mechanismus aplikovaný v Unii tedy platí, že cílem je realizace projektu či programu, jenž spočívá v dosažení určité schopnosti, která je identifikována jako potřebná z národního pohledu. I když je projekt či program realizován s podporou EU, cílem je dosažení schopnosti v rámci dané země, či vícero zemí, pokud se tedy jedná o mezinárodní projekt nebo program. Její poskytnutí do společných sil EU však už není direktivně vyžadováno a není předmětem procesu rozvoje vojenských schopností EU. Tento rozdílný přístup, respektive finální zaměření obou plánovacích procesů vyplývá z onoho již zmiňovaného přístupu, kdy NATO aplikuje princip *Top Down*, zatímco EU

⁸ Přístup EU v této oblasti odráží celkový postoj unijních orgánů k členským zemím, jenž je založen na obecně platném předpokladu, že členské země plně akceptují schválená a tím pádem i závazná pravidla a akty, které se vztahují k činnosti Evropské unie. Jedná se o tzv. souhrn *Acquis Communautaires*, který lze interpretovat jako formu právního řádu EU.

princip *Bottom Up*. V kontextu výše uvedeného je potřebné zdůraznit tu skutečnost, že Aliance, na rozdíl od EU, nemá zavedený komplexní proces rozvoje schopností zahrnující celý mechanismus od definování požadavků, na úvod celého procesu, přes monitoring zbrojního trhu až po realizaci akvizičního programu, případně, pokud není produkt poskytující požadovanou schopnost na trhu, vedení výzkumu a vývoje na vědecko-průmyslové bázi, na jehož konci je již samotné zahájení výroby artiklu splňujícího stanovené požadavky na schopnost.

V tomto duchu bylo právě vytvoření Evropské obranné agentury (*European Defence Agency – EDA*) v roce 2004 momentem, který umožnil nastavit tento mechanismus a zavést systém plánování schopností zahrnující čtyři prvky řetězce rozvoje schopností, tzn. identifikace požadavků na schopnosti, monitoring a průzkum zbrojního trhu, bezpečnostní vývoj a výzkum a v neposlední řadě podpora zbrojního průmyslu. Tomuto systému ostatně odpovídala i prvotní organizační struktura agentury, zahrnující část řešící rozvoj schopností, část zabývající se problematikou vývoje a výzkumu, část řešící problematiku vyzbrojování a v konečném důsledku i část zabývající se zbrojním průmyslem a obchodem. Tato organizační struktura se pochopitelně časem modifikovala až do podoby dnešní, která reflektuje aktuální potřeby EU v oblasti společné bezpečnostní a obranné politiky.

Pokud se hovoří o plánovacím procesu zavedeném v Alianci, pak se jedná o dlouhodobě zavedený proces, na který jsou členské země již zvyklé, a který slouží především k zajištění toho, aby Aliance měla schopnosti potřebné k vedení svých misí, jež vyplývají z úkolů definovaných ve strategických koncepcích, vytvářených na pozadí bezpečnostní situace v daném historickém období. Ostatně i článek 3, Severoatlantické smlouvy stanoví, že za účelem účinnějšího dosažení cílů této smlouvy si strany samostatně a společně, prostřednictvím neustálé a účinné svépomoci a vzájemné pomoci, budou udržovat a rozvíjet své individuální a kolektivní schopnosti odolat ozbrojenému útoku. To rovněž vysvětluje důležitost disponibility ozbrojených sil v procesu plánování a vysvětluje to i skutečnost, že původně alianční proces plánování neměl, a de facto ani nepotřeboval, žádný vědecký či průmyslově-technologický rozměr, protože každá členská země byla samostatně zodpovědná za tvorbu svého vlastního vojenského potenciálu a tím pádem i za svůj vlastní příspěvek do společných sil k zachování existence demokratické části tehdejšího světa. Tato samostatnost pochopitelně zůstává nedotčena i nadále.

Nicméně v současné době mají členské země NATO ve své plánovací činnosti podporu ze strany řady specializovaných odborných institucí, jež mají zaměření na komplexní problematiku rozvoje schopností, což je i případ *Capability Development Division*, začleněné v organizační struktuře *Allied Command Transformation* (ACT), nebo *NATO Support and Procurement Agency* (NSPA), řešící operační a logistickou podporu členskými státy a odbornou pomoc při pořízování vojenského materiálu a služeb či Organizace NATO pro vědu a technologii (*NATO Science and Technology Organisation – NATO STO*).

3 SPECIFIKA PROCESU OBRANNÉHO PLÁNOVÁNÍ NATO

Prvopočátek obranného plánování přibližně v té podobě, jak jej známe dnes, se datuje od roku 1971. V 70. letech minulého století byl proces obranného plánování pochopitelně ovlivněn studenou válkou a tím, že byl jednoznačně definován protivník a jeho vojenský potenciál. Prvotní proces obranného plánování v Alianci tedy vycházel z principů plánování na základě hrozeb a plánování na základě scénářů použití aliančních společných sil proti jasně definovanému protivníkovi za jasně definovaných okolností, kdy se jednalo především o aplikaci článku 5, Severoatlantické smlouvy z roku 1949. Plánování na základě hrozeb je primárně založeno na identifikování sil a prostředků potencionálního nepřítele. Plánování schopností vlastních ozbrojených sil je pak vedeno s cílem překonat schopnosti nepřátelských sil, a to, jak co se početního stavu týče, tak i kvality schopností. Plánování schopností je tedy zaměřeno na překonání kvalitativní i kvantitativní stránky schopností nepřítele.⁹

Základní popis aliančního procesu plánování

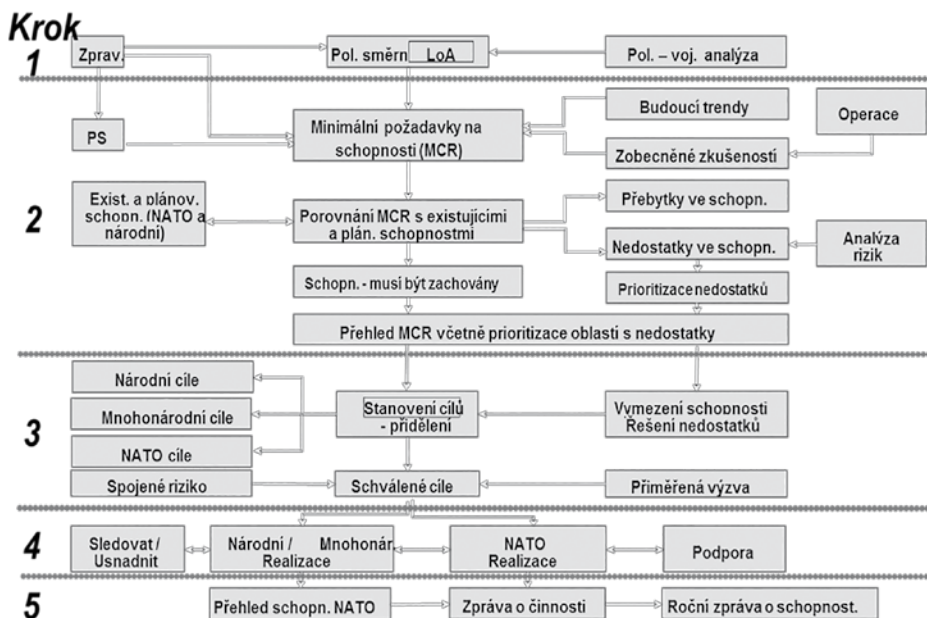
Obranné plánování v NATO zahrnuje v současné době 14 plánovacích domén¹⁰: plánování sil, jaderné plánování, standardizace a interoperabilita, velení řízení a spojení, zpravodajská činnost, řízení letového provozu, civilní krizové plánování, vojenské zdravotnictví, protivzdušná obrana, řízení zdrojů, logistické zabezpečení, obranný vývoj a výzkum, vyzbrojování a kybernetická obrana. NATO má vzhledem ke svému předurčení, tzn. zajištění společné obrany členských zemí, vybudován systém obranného plánování zajišťující dostupnost požadovaných schopností pro naplnění svého hlavního úkolu, tj. zajištění kolektivní obrany svých členských zemí.

K tomuto má Aliance zavedený cyklický systém obranného plánování řešící dostupnost předem definovaných schopností podle požadavků vyplývajících ze scénářů případného vývoje možných hrozeb. Soubor současných a plánovaných schopností členských zemí je periodicky porovnáván s požadavky na schopnosti, jež vyplývají z uvedených scénářů a na řešení zjištěných nedostatků se podílejí všechny členské země. Samotný proces obranného plánování NATO je navržen jako cyklus pěti na sebe navazujících sub-procesů, resp. kroků¹¹, které jsou schematicky zobrazeny na obrázku 1.

⁹ PROCHÁZKA, Josef, NEČAS, Pavel. *Přístupy k tvorbě bezpečnostních a obranných strategií*. Banská Bystrica: Belianum, 2020. 72-73 s. ISBN 978-80-557-1656-5.

¹⁰ NATO (ed.). *The NATO Defence Planning Process*. NATO Secretary General, PO(2016)0655 (INV). Brussels, Belgium, 2016. s. 1-4.

¹¹ NATO (ed.). *The NATO Defence Planning Process*. NATO Secretary General, PO(2016)0655 (INV). Brussels, Belgium, 2016. s.1-7.



Obrázek č. 1: Procesní model obranného plánování NATO¹²

Jednotlivými kroky plánovacího cyklu jsou:

1. Zadáání politické směrnice (*Establish Political Guidance*)
2. Stanovení požadavků na schopnosti (*Determine Requirements*)
3. Rozdělení požadavků mezi členské státy a jejich přidělení v podobě cílů obranného plánování (*Apportion Requirements and Set Targets*)
4. Implementace cílů (*Facilitate Implementation*)
5. Vyhodnocení stavu schopností (*Review Results*)

Podle současného nastavení se jednotlivé cykly opakují ve čtyřleté periodě, přičemž kroky 1, 2, 3 a 4 (*Establish Political Guidance, Determine Requirements, Apportion Requirements and Set Targets, Facilitate Implementation*) mají čtyřletou periodou a krok 5 (*Review Results*) se opakuje každé dva roky. Z bližšího pohledu na jednotlivé kroky NDPP

¹² BAXA, Fabian, MELICHAR, Josef, PETRÁŠ, Zdeněk, PROCHÁZKA, Josef, PROCHÁZKA, Dalibor, MIČÁNEK, František. *Obranné plánování – plánování za nejistoty*. Praha: Ministerstvo obrany ČR, 2018. s. 39. ISBN 978-80-7278-710-4.

je patrné zaměření konkrétní činnosti uvnitř těchto kroků i zaměření celkového rámce celého procesu:

- Zadání politické směrnice: Politická směrnice iniciuje čtyřletý cyklus NDPP a stanoví celkové záměry a cíle, které mají být splněny v souladu se Strategickou koncepcí Aliance¹³, což je oficiální dokument, který nastiňuje základní bezpečnostní úkoly Aliance. Politická směrnice v zásadě odráží všechny faktory, které by mohly mít dopad na rozvoj požadovaných vojenských schopností.
- Stanovení požadavků na schopnosti: Dalším krokem v procesu je příprava konsolidovaného seznamu požadavků na minimální schopnosti. Definování nových požadavků na schopnosti a související nedostatky ve stávajících schopnostech jsou základním kamenem v plánování schopností NATO. Z hlediska nastavení NDPP je v této fázi důležité, aby členské země našly způsob, jak reagovat a transformovat tyto požadavky do národních plánovacích procesů.
- Rozdělení požadavků na schopnosti mezi členské státy a jejich přidělení v podobě cílů (*Capability Targets*): Rozdělení požadavků a stanovení cílů je primárním prostředkem, kterým může NDPP přímo ovlivnit úsilí národního obranného plánování. Souhrn cílů schopností představuje celkový příspěvek požadovaný od příslušných zemí ve všech oblastech schopností. Během procesu přidělování má každá jednotlivá země možnost ujasnit si obsah cílů a prezentovat své národní stanovisko na jejich přijetí. Orgány NATO následně zváží perspektivu a priority země s cílem a případně modifikovat jejich koncipování. Na základě těchto iterativních konzultací jsou pak mezi plánovacími orgány NATO a jednotlivými aliančními zeměmi vypracovány a individuálně přizpůsobeny soubory cílů ke schopnostem (*Capability Target Package*).
- Implementace cílů: Uvedený krok spočívá v usnadnění organizace národních nebo vícenárodních kooperativních snah o koherentní a včasné dosažení stanovených cílů a priorit ve výstavbě schopností. Činnosti jsou spíše kontinuální než cyklické a jsou zaměřeny na řešení nejdůležitějších nedostatků ve schopnostech. Tento krok zahrnuje podporu národní implementace, usnadnění a podporu nadnárodní spolupráce a pokračování v kolektivním získávání schopností požadovaných Aliancí.
- Vyhodnocení stavu schopností: Každé dva roky se provádí vyhodnocení realizace cílů obsažených v národních obranných plánech, aby bylo možné posoudit, do jaké míry jsou naplněny alianční požadavky na schopnosti. Aliance analyzuje souhrnný přehled výsledků předložených jednotlivými zeměmi v dokumentu *Defence Planning Capability Survey* (DPCS), který je primárním nástrojem NATO pro shromažďování informací tvořící vstup do NDPP. Analýza umožní soustředit podrobné údaje o národních plánech, zejména v souvislosti s realizací přidělených cílů schopností (*Capability Targets*). Vedle toho se v národní kapitole v DPCS uvádí i souhrnné informace o národních silách a prostředcích a jejich schopnostech, potenciálně dostupných pro operace pod vedením NATO, o národních finančních plánech a plánovaných investičních výdajích. DPCS tak obsahuje relevantní informace potřebné pro plánovací činnost příslušných složek Aliance ve všech plánovacích doménách.

¹³ NATO (ed.). *Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*. NATO Public Diplomacy Division, Brussels, Belgium, 2010. s. 11

V tomto závěrečném kroku jsou tedy přezkoumány výsledky s cílem zjistit do jaké míry byly splněny politické cíle, ambice a související cíle Aliance a aby byla poskytnuta zpětná vazba a směr pro další cyklus procesu obranného plánování v NATO. Kromě jiného obsahuje vyhodnocení stavu také souhrn souvisejících rizik a veškerá potenciální opatření k jejich zmírnění. V tomto duchu je tedy vyhodnocení a zpráva o obranném plánování v NATO determinující pro další nezbytné řízení budoucího rozvoje schopností, včetně jakýchkoli navrhovaných změn v prioritách obranného plánování NATO.

4 SPECIFIKA PROCESU PLÁNOVÁNÍ V EU

Pokud jde o plánovací proces nastavený v rámci EU, tak zde se pochopitelně jedná o proces novější. Jeho vznik se pojí se zasedáním Evropské rady v roce 1999 ve finských Helsinkách. Ze závěrů tohoto jednání vzešel požadavek na vytvoření uceleného procesu plánování, pomocí kterého by bylo možné dosáhnout potenciálu k naplnění ambicí v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky. EU definovala kompletní a ucelený proces plánování a mechanismus rozvoje schopností v dokumentu *Defining the EU Capability Development Mechanism*¹⁴ a v příloze *Defining the Capability Development Mechanism (CDM) - Qualitative Aspects*¹⁵. Realizace celého procesu směřuje k naplnění cíle výstavby sil - *Headline Goal 2010 (HLG 2010)*¹⁶, který uvádí obecné kritéria a parametry vojenských schopností k naplnění stanoveného politického zadání.¹⁷ Obecně lze proces obranného plánování EU rozdělit na dvě hlavní části:

- tvorbu katalogů¹⁸, z nichž je pro stanovení požadavků na schopnosti stěžejní *Requirements Catalogue*, který detailně definuje vojenské schopnosti nezbytné k naplnění politicko-vojenských ambicí EU;
- proces *Scrutinising, Assessing Evaluating Prioritising (SAEP)*, představující sumarizaci národních příspěvků do společných sil (*Scrutinising*), na který navazuje porovnání požadavků s disponibilními schopnostmi (*Assessing*), identifikaci nedostatků a jejich vyhodnocení (*Evaluating*) a stanovení priorit při jejich odstraňování (*Prioritising*).

¹⁴ COUNCIL OF THE EU (ed.). *Defining the EU Capability Development Mechanism (CDM)*. Secretariat General of the Council, 6805/03. Brussels, Belgium, 2003.

¹⁵ COUNCIL OF THE EU (ed.). *Defining the Capability development mechanism (CDM). Qualitative Aspects*. Brussels, Belgium: Secretariat General of the Council, 2003.

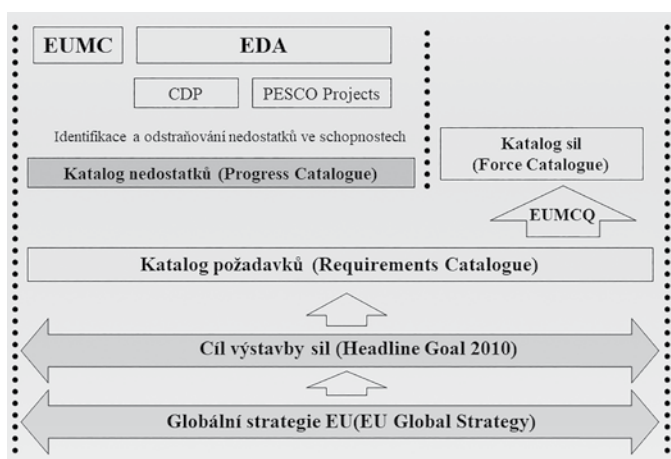
¹⁶ COUNCIL OF THE EU (ed.). *Headline Goal 2010*. General Secretariat of the Council. Brussels, Belgium, 2004. Dostupné také z: http://eeas.europa.eu/csdp/capabilities/military-capabilities/index_en.htm

¹⁷ Politické zadání EU vychází z Evropské obranné strategie (*European Security Strategy*) z roku 2003, aktualizované v roce 2008. V červnu 2016 byl dokončen dokument *European Union Global Strategy*, na který navazuje *Implementation Plan on Security and Defence* z listopadu 2016. Tyto dokumenty představují základ pro kvalitativní i kvantitativní změnu požadavků na schopnosti EU.

¹⁸ Jedná se o tři katalogy: *Requirements Catalogue*, *Force Catalogue*, *Progress Catalogue*

Nástrojem pro řešení nedostatků pro nápravu těchto identifikovaných nedostatků ve schopnostech se původně stal tzv. Evropský akční plán schopností (*European Capability Action Plan – ECAP*), který byl ustanoven na základě rozhodnutí Rady EU v březnu 2002. Vznik Evropské obranné agentury však způsobil, že značná část působnosti za tvorbu a rozvoj vojenských schopností byla přímo transformována z Vojenského výboru EU (EUMC) do organizačních struktur agentury nebo do nově ustanovených projektových skupin, organizovaných a řízených agenturou. Tento postup byl označován jako migrace odborných projektových skupin ECAP (*ECAP Project Groups*) do integrovaných rozvojových týmů (*Integrated Development Teams – IDTs*), členěných dále do integrovaných projektových týmů (*Integrated Project Teams – IPTs*). To znamenalo, že do působnosti Evropské obranné agentury byly převedeny veškeré aktivity související s procesem vývoje a výzkumu zbraňových systémů či vojenským vybavením a stejně tak s procesem akvizice, a to včetně činností souvisejících s průzkumem obranného průmyslu a technologií a monitoringem zbrojního trhu. Ostatně jedním z úkolů, postaveným před Evropskou obranou agenturou na počátku jejího vzniku, bylo posílení Evropské obranné technologické a průmyslové základny (*EU's Defence Technological and Industrial Base – EDTIB*). V působnosti EUMC tak zůstaly pouze ty oblasti schopností, které souvisely s výcvikem a vzděláváním, případně s tvorbou operačních směrnic a standardů. Na vrchol pomyslné pyramidy aktivit vedoucích k dosažení požadovaných schopností z pozice EU se tak dostává Plán rozvoje schopností (*Capability Development Plan – CDP*), vytvořený právě Evropskou obrannou agenturou.

Celkovým cílem CDP bylo a nadále i je zvýšit koherenci mezi procesy obranného plánování členských zemí a zefektivnit vzájemnou spolupráci díky společnému pohledu na budoucí operační potřeby a definování společných priorit rozvoje schopností. EDA zahájila tvorbu v roce 2006 a první verze dokumentu byla uvedena do praktického použití v roce 2008. Schématické znázornění procesu plánování v podmínkách EU je uvedeno na obrázku 2.



Obrázek č. 2: Proces plánování v EU (zdroj: vlastní zpracování)

CDP ve své podstatě nepředstavuje formu nadnárodního obranného plánování, což jinými slovy znamená, že národní obranné plány a investiční programy byly a stále zůstávají předmětem svrchovaných rozhodnutí členských zemí EU. Obsahem CDP jsou čtyři pracovní oblasti (*Strands*):

- A) identifikace nedostatků ve schopnostech a jejich prioritizace
- B) dlouhodobá vize rozvoje schopností
- C) tvorba databáze plánovaných výstupů z národních procesů obranného plánování
- D) tvorba databáze zkušeností z realizovaných a probíhajících operací EU

Od svého vzniku je CDP předmětem pravidelné revize, kterou organizuje EDA. Účelem této revize je poskytnout komplexní obraz o stavu schopností, který je současně i podporou rozhodovacího procesu ve vztahu k dalšímu rozvoji vojenských schopností na politicko-vojenské strategické úrovni EU i jednotlivých členských zemí. V průběhu svého vývoje se CDP stal i sofistikovanějším a úplnějším, ale v zásadě jeho původní architektura nebyla zpochybněna v aktualizaci 2009–2011 ani v 2011–2014, používaném do roku 2016. Program CDP v jeho nejnovější verzi schválil řídicí výbor EDA, a to ve formátu národních ředitelů pro schopnosti v červnu 2018.

I pro tuto verzi platí, že má určující strategický význam pro realizaci hlavních evropských obranných iniciativ zahájených po roce 2016, kdy byly publikována nová Globální strategie EU a kdy byla iniciována substantivnější implementace stálé strukturované spolupráce (*Permanent Structured Cooperation - PESCO*), čemuž odpovídalo i zavedení Evropské obranného fondu (*European Defence Fund - EDF*) k financování projektů, jejichž realizace má vést k posílení národních vojenských schopností a tím i k posílení společného potenciálu schopností EU. Klíčový význam v tomto procesu pak hraje zavedení koordinovaného každoročního vyhodnocení rozvoje vojenských schopností (*Coordinated Annual Review on Defence - CARD*), jehož podstatou je zhodnotit obranné úsilí jednotlivých participujících členských zemí a poskytnout komplexní přehled o stávajícím stavu evropského obranného prostředí, který zahrnuje rozvoj schopností, úsilí v oblasti výzkumu a technologií, dimenzi podpory obranného průmyslu a vytvořit tak základ pro podporu mnohonárodní spolupráce při rozvoji vojenských schopností s cílem dosáhnout lepšího souladu mezi obranným plánováním členských zemí.

ZÁVĚR – MOŽNOSTI KONVERGENCE PLÁNOVACÍCH PROCESŮ

Procesy rozvoje schopností v EU a NATO se v určitých aspektech překrývají, ale mají odlišnou povahu. Proces obranného plánování NATO (NDPP) je primárně zaměřen na plánování a hodnocení příspěvků spojenců k silám a kapacitám NATO potřebným k plnění úrovně ambicí Aliance. Plán rozvoje schopností (CDP), koordinovaný výroční přezkum obrany (CARD), stálá strukturovaná spolupráce (PESCO) a Evropský obranný fond (EDF) jsou primárně nástroji pro výběr, zahájení, monitorování a hodnocení projektů společného výzkumu a technologií, programů průmyslového rozvoje a další činnosti v oblasti rozvoje schopností s cílem posílit jak evropské vojenské kapacity, tak i evropskou obrannou

technologickou a průmyslovou základnu (*EU's Defence Technological and Industrial Base - EDTIB*). Rozdíl v povaze národního využití dosažených schopností pak ve své podstatě stanoví rozsah, či lépe řečeno hranice možné synchronizace aliančního NDPP a unijního procesu HLG. V tuto chvíli nelze předpokládat, že by se procesy skloubily a cíle výstavby schopností se staly identickými, Nicméně prostor pro časovou synchronizaci, a i relativně významnou obsahovou harmonizaci, zde nepochybně je. Implementace PESCO a dalších návazných aktivit rozšiřujících původní rozměr CDP tomu sblížení značně napomohl. Za těchto okolností se objevil prostor pro koordinaci mezi oběma plánovacími procesy, který dříve neexistoval. S přihlédnutím ke Strategické koncepci NATO a úkolů, z ní vyplývajících a následně i uvedením Plánu implementace globální strategie EU je nasnadě, že pro NATO i EU, tzv. územní kritérium určitou ztratilo na své důležitosti. Tudíž je možné říci, že v tomto ohledu se budou sféry strategického zájmu Aliance a Unie prolínat, spíše než si vzájemně konkurovat. Ale i to nelze samozřejmě vyloučit. Nicméně faktorem, který bude hrát roli spíše proaktivní než konkurenční směrem ke společné spolupráci, je odlišnost operací a misí, které hodlá NATO a EU realizovat. Pro NATO i nadále platí realizace operací, jejichž prvořadým úkolem je zajištění kolektivní obrany, na straně druhé, EU realizuje operace krizového řízení, v kontextu své společné bezpečnostní a obranné politiky. Předchozí snaha o zvýšení interakce mezi Aliancí a Uní se se odehrávala pouze v intencích dotazníků obranného plánování NATO a EU, tzn. *Defence Planning Capability Survey (DPCS)* a *EU Military Committee Questionnaire (EUMCQ)*. Souhrnně lze říci, že proces HLG neměl stabilní provázanost s NDPP, pokud jde o periodicitu i o obsah. Přestože rozdíly mezi procesy plánování EU a NATO nelze zcela překlenout, existuje jistý prostor pro jejich časové a obsahové sjednocení, a to především za předpokladu, že dojde k modifikaci unijního plánovacího procesu. Ostatně, i dosavadní sekvenční průběh procesu HLG doznal v minulosti několikerého opakování v různých intervalech, v různém rozsahu a za použití poněkud odlišných metodik.

Společným jmenovatelem těchto změn, které proběhly v letech 2003, 2007, 2009, 2014, 2016 a v roce 2018 byla revize jednotlivých katalogů (*Requirements Catalogue*, *Force Catalogue*, *Progress Catalogue*) v důsledku deklarovaného dosažení stanoveného cíle výstavby sil v roce 2003 (*Headline Goal 2003*) a poté v roce 2009 (*Headline Goal 2010*), což mělo vliv na stanovení požadavků na schopnosti (*Requirements Catalogue*) nebo v důsledku změn v členské základně EU, a to jak z hlediska rozšíření počtu členských zemí, tak i v důsledku odchodu, což byl případ roku 2016 a plánovaného odchodu Velké Británie, a tím předpokládané změny ve struktuře sil a prostředků uvedených v dokumentu *Force Catalogue*. V žádném případě však nebylo možné hovořit o procesu, který by jakkoliv sladěn s aliančním NDPP.

Ostatně i v závěrech z jednání Rady EU z listopadu 2016¹⁹ o realizaci implementace globální strategie EU v oblasti bezpečnosti a obrany se uvádí potřeba širší spolupráce unijního a aliančního procesu plánování schopností s podporou CARD a PESCO. A právě s uvedeným cílem sjednotit plánovací postupy zahájil EUMC v roce 2018 iniciativu, která

¹⁹ COUNCIL OF THE EU (ed.). *Implementation Plan on Security and Defence*. 4392/16. Brussels, Belgium: Council of the European Union, 2016, 31 s. Dostupné také z: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_implementation_plan_st14392.en16_0.pdf

vycházela z předchozích zkušeností. Ze strany EUMC je cílem nastavit proces plánování v EU na bázi cyklického průběhu, který bude časově synchronizován s NDPP. Z dosavadních zkušeností lze vyvodit, že ve fázi, kdy se řeší především otázky identifikace požadavků na schopnosti, jejich revize a posléze i periodické vyhodnocování jejich realizace, je možné nastavit funkční časové i obsahové sjednocení obou plánovacích procesů. Vzhledem k faktu, že stěžejní částí procesu plánování NATO i EU je identifikace a tvorba stanoveného rámce požadovaných schopností, lze společný přístup nastavit v rámci procedurálních mechanismů, které slouží v Alianci a Unii k definování požadavků na schopnosti, k identifikaci nedostatků a stanovení priorit při jejich odstraňování. Z tohoto pohledu by se jednalo o fázi, kdy je aplikován alianční mechanismus *J-DARTS (Joint Defence Planning Analysis and Requirements Tool Set)* a unijní proces *Scrutinising, Assessing, Evaluating and Prioritising Process (SAEP)* a nastavení společné soustavy požadavků na schopnosti spolu s jednotně používanou terminologií. I když alianční J-DARTS a unijní proces SAEP nejsou totožné z důvodu rozdílných politicko-vojenských ambicí, identické procedurální postupy a zavedení jednotné terminologie tak může vytvořit platformu pro efektivní interakci mezi plánováním schopností na národní úrovni a na úrovni NATO, respektive EU. Terminologické a strukturální sjednocení požadavků na schopnosti a aplikace jednotné terminologie v dotaznících obranného plánování NATO a EU (*DPCS* a *EUMCQ*) je jedním z nejvýraznějších vyústění alianční a unijní spolupráce. Tento fakt rovněž významným způsobem zefektivnil práci plánovacích složek na národní úrovni.

Uvedená skutečnost naznačuje, že větší provázanost a snad i soulad mezi procesy plánování EU a NATO lze nastavit především v kontextu 5. kroku NDPP, tzn. pravidelné dvouleté vyhodnocení stavu schopností. Dosavadní poznatky z realizace obou procesů, tzn. NDPP a *HLG Process*, ukazují, že lze sladit uvedenou část procesu, aniž by byla jakýmkoliv způsobem dotčena rozhodovací autonomie EU. Unijní mechanismus nastavený k pravidelnému ročnímu vyhodnocení obranného úsilí (*CARD*), jenž vzájemně propojuje informace o dopadu realizovaných obranných výdajů na rozvoj národních vojenských schopností, k tomu vytváří v mnoha směrech ideální platformu.

SEZNAM ZKRATEK

ACT	Allied Command Transformation
CARD	Coordinated Annual Review on Defence
CDM	Capability Development Mechanism
CDP	Capability Development Plan
CSDP	Common Security and Defence Policy
DPCS	Defence Planning Capability Survey
ECAP	European Capability Action Plan
EDA	European Defence Agency
EDF	European Defence Fund
EDTIB	EU's Defence Technological and Industrial Base
EU	European Union
EUMC	EU Military Committee
EUMCQ	EU Military Committee Questionnaire

HLG	Headline Goal
IDTs	Integrated Development Teams
IPTs	Integrated Project Teams
J-DARTS	Joint Defence Planning Analysis and Requirements Tool Set
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NATO STO	NATO Science and Technology Organization
NDPP	NATO Defence Planning Process
NSPA	NATO Support Agency
PESCO	Permanent Structured Cooperation
SAEP	Scrutinising, Assessing Evaluating Prioritising

Autor:

Ing. Zdeněk Petráš, Ph.D., (plukovník gšt. v záloze) narozen v roce 1964, v roce 1989 ukončil studium na VVŠ PV ve Vyškově, fakulta týlového zabezpečení. V roce 2008 dosáhl titulu master na Université Panthéon-As-sas Paris. V roce 2016 získal titul Ph.D. na Univerzitě obrany ve studijním programu ekonomika a management, se zaměřením na proces obranného plánování a rozvoj vojenských schopností. Po řadě let na funkcích na Generálním štábu AČR a v mezinárodních vojenských strukturách NATO a EU, pracuje v současné době jako akademický pracovník na Centru bezpečnostních a vojenskostrategických studií – válečné škole. Zabývá se problematikou obranného plánování a je autorem řady odborných článků a několika publikací na toto téma.

Jak citovat: PETRÁŠ Zdeněk. Konvergence aliančního a unijního plánovacího procesu jako součást posílení strategického partnerství NATO a EU. *Vojenské rozhledy*. 2021, 30 (4), 045-059. ISSN 1210-3292 (print), 2336-2995 (on-line). Available at: www.vojenskerozhledy.cz.