

Ing. Jan Váňa

Rozpracování reformy AČR ve změněném zdrojovém rámci

Úvod

Koncepce výstavby profesionální Armády ČR a mobilizace ozbrojených sil ČR (dále jen „Koncepce“) v podobě, jak ji schválila vláda České republiky 13. listopadu 2002, odpovídala na všechny rozhodující otázky výstavby ozbrojených sil.

Odpovídala na to **proč** mít armádu, **jaké** je její místo v bezpečnostním systému, **jak** má vypadat z hlediska své struktury i schopností, **kdy** této své podoby dosáhne, **kolik** to bude stát a **co** to společnosti přinese.

Žádná, byť sebelepší „Koncepce“ ale sama o sobě samozřejmě ještě novou profesionální armádu nevytvořila a nevytvoří. Naopak – je na nejlepší cestě popřít sebe sama v případě, že zůstane pouze na papíře a plány, jakkoliv smělé a dokonalé, se nepodaří v praxi uskutečnit. Škoda může být potom tím větší, čím větší byly naděje do reformních plánů vkládané a čím větší prostředky byly již v praxi vynaložené.

V případě reformy ozbrojených sil České republiky se vedení rezortu Ministerstva obrany v období od dubna 2001 do května 2003 podařilo vytvořit takřka optimální prostředí k přenesení „Koncepce“ z papírové do praktické podoby. Dařilo se přesvědčit lidi uvnitř i vně armády, že má smysl jít za „světlem na konci tunelu“ a současné ozbrojené síly postupně reformovat v malé, mobilní, moderní a mladé síly budoucnosti.

Přes všechny praktické problémy, které přináší realita každodenního života, se ukazovalo, že systémové základy „Koncepce“ byly vytvořeny správně.

Důraz na **definici vojensko-politických ambicí, obranné plánování, hodnocení hrozeb a rizik** a jejich promítnutí ve střednědobém plánu výstavby ozbrojených sil na léta 2003–2008 a zejména v rozpočtu a plánu na rok 2003 umožnilo spustit klasické štábní a organizační mechanismy nutné k tomu, aby se nastartovaly změny u vojsk v oblasti jak organizační, personální, tak i dalších oblastech výstavby sil. Vzrostl rovněž zájem o službu v ozbrojených silách ze strany veřejnosti. Z náboru do ozbrojených sil se stal výběr. Prestiž ozbrojených sil v očích veřejnosti se přes typickou českou rezervovanost v pohledu na užitečnost a smyslnost armády zvýšila. Naše armáda si rovněž buduje důvěru v zahraničí ať již v rámci NATO, tak i mimo něj, a přispívá tak celkově k dobrému jménu České republiky.

Přes vše pozitivní, co bylo od zahájení reformy uděláno, je zřejmé, že **nejpodstatnější část práce rezort Ministerstva obrany pořád ještě čeká. Zatížení „dluhy minulosti“ je značné.**

Je nezbytné překonat „**transformační hrb**“, který reforma s sebou nutně přinese hned ve své první fázi. Tento „transformační hrb“ vznikne zejména v důsledku propouštění řady současných zaměstnanců, zbavování se nepotřebného a nadbytečného majetku a materiálu, opouštění posádek a startování modernizačních projektů. Bylo by sice teoreticky možné pokusit se „transformační hrb“ rozkládat v čase, ale to by zároveň přineslo nebezpečí ztráty tempa reformy, a tím i ztráty důvěry v její praktické uskutečnění.

Strategie úspěchu reformy byla naopak založena na její rychlosti a na dosahování viditelných cílů v reálném čase tak, aby ti, kteří byli u zrodu plánů, měli možnost je vidět i uskutečněné v praxi.

Reformní plány vycházely přitom zcela logicky ze zdrojového rámce, o němž byl předpoklad, že bude reálné, aby byl i naplněn.

Problémem, který se naplno projevil právě v nedávné době v souvislosti s přípravami reformy veřejných financí je fakt, že si **stát jako takový nemůže dovolit vyčleňovat prostředky v řádu 2,2 % hrubého domácího produktu** na rozvoj svých ozbrojených sil.

Poklesem zdrojového rámce se ale zároveň mění zadání pro provedení reformy. Rezort Ministerstva obrany je proto postaven před úkol rozpracovat reformní plány na pozměněné zdrojové podmínky a uvést je s nimi do dlouhodobého souladu. Přitom je ale velmi důležité zároveň zachovat základní a zásadní principy reformy jako takové.

Zejména je nutné:

- vyhodnotit hrozby vyplývající z charakteru bezpečnostního prostředí a rizika, která mohou vzniknout při jejich nepokrytí,
- přehodnotit vojensko-politické ambice,
- využít systému obranného plánování,
- udržet důvěru lidí uvnitř i vně rezortu Ministerstva obrany o proveditelnosti reformy v souladu s jejími principy, byť s pozměněným obsahem (spíše objemem).

To vše s cílem zabezpečit obranu České republiky co možná nejlepším a nejefektivnějším způsobem při využití všech možností, které vyplývají z charakteru bezpečnostního prostředí, v němž se Česká republika nachází.

Je přitom zřejmé, že omezení zdrojového rámce pro provedení reformy ozbrojených sil zejména v letech 2004-2006 přivádí rezort Ministerstva obrany k nutnosti hledat i další možnosti, jak zabezpečit rozvoj ozbrojených sil.

Přestože nejsou veškeré analýzy dokončeny a „Rubikova kostka reformy“ rozebrána tak, aby mohla být opět složena, byť trochu jiným rozměrovým a i obsahovým způsobem, již dnes je zřejmé, že k překonání takřka nevyhnutelného období určité nejistoty co možná nejrychlejší a nejefektivnější způsobem bude třeba **naplnit několik základních předpokladů**, mezi něž bude patřit:

- a) Stanovení **nového zdrojového rámce pro rezort Ministerstva obrany na rok 2004 s výhledem nejméně na roky 2005 a 2006.**
- b) Potvrzení **platnosti základních úkolů ozbrojených sil.**
- c) Rozhodnutí o **rozsahu a způsobu naplnění těchto úkolů**, pokud se týká revidované struktury sil a jejich schopností.
- d) Vyslání jasného signálu veřejnosti mimo rezort Ministerstva obrany, podobně jako samotnému rezortu, že přehodnocení zdrojových podmínek pro rozvoj ozbrojených sil neznamená ústup od maximální snahy o zabezpečení obranyschopnosti a bezpečnosti státu. Vysvětlit jej naopak jako výraz přehodnocení priorit pro výstavbu jednotlivých pilířů bezpečnostního systému.

Větší důraz ve srovnání s „původním plánem reformy“ je nyní zjevně kladen na **hospodářsko-ekonomický pilíř bezpečnostního systému** a i jeho úkolem je maximálně kompenzovat, spolu s dalšími (zahraničně-politickým a vnitro-bezpečnostním) pilíři rizika, která by mohla potenciálně nastat díky změnám, které vznikají ve zdrojovém zabezpečení reformy ozbrojených sil.

Vycházejí ze základního účelu ozbrojených sil, jímž je a vždy bude co možná nejefektivnější a nejlepší zabezpečení obrany vlastního území České republiky, se mezi základní úkoly ozbrojených sil (bez ohledu na jejich vlastní organizační strukturu) musí vždy řadit:

- a) Odhodlání **bránit území České republiky** s maximálním využitím systému kolektivní obrany.
- b) Zabezpečení **účasti v operacích mimo území** České republiky silami předurčenými pro alianční, resp. koaliční operace.
- c) Zabezpečení **střežení vzdušného prostoru** České republiky.
- d) Zabezpečení **přijetí sil posílení aliančními silami** v případě vzniku nebezpečí vojenského ohrožení teritoria České republiky.
- e) Zabezpečení **splnění národních úkolů při nevojenských ohroženích** České republiky a úkolů vyplývajících z platných zákonů České republiky.

Rozsah a způsob naplnění těchto úkolů je právě nyní podroben hluboké analýze prováděné jak v rámci rezortu obrany, tak i s využitím konzultací s našimi aliančními partnery.

Je důležité, aby byl **diskutován i na politické úrovni a dále i s představiteli bezpečnostní komunity** v České republice.

S výsledky analýz musí rezort Ministerstva obrany předstoupit před vládu v co možná nejkratším termínu s vědomím toho, že rok 2004 bude nutno řešit jako rok přechodový, provedený určitou formou krizového managementu, s cílem co nejrychleji přejít do stabilizovaného režimu, zakotveného ve Střednědobém plánu rozvoje ozbrojených sil na roky 2005-2010.

Již nyní se ale ukazuje, že snížené zdroje vedou k podstatnému urychlení **rozhodování o dalším základním směru rozvoje ozbrojených sil České republiky jako takových.**

Jedná se o nalezení co možná neoptimálnější **vyváženosti mezi dalším rozvojem specializace ozbrojených sil (v oblastech ochrany proti zbraním hromadného ničení, pasivních sledovacích systémů a vojenského zdravotnictví) a rozvojem dalších druhů vojsk, které tvoří doktrinálně uznávanou strukturu vyvážených ozbrojených sil.**

Výzvou, kterou před nás staví zejména **rozvoj technologií v 21. století**, je fakt, že specializace rozvíjená způsobem, který zabezpečí její smysluplnost, je s největší pravděpodobností možná pouze s maximálním možným využitím všech dalších nástrojů potřebných k eliminaci možných rizik, vyplývajících ze současné omezené možnosti rozvíjet další druhy ozbrojených sil podle současných vojenských doktrín.

K některým zásadním rozhodnutím budeme takto možná paradoxně nuceni přistoupit dříve, než je na ně připraven přistoupit „okolní svět.“ Zatímco ještě před několika lety byl pojem specializace ozbrojených sil takřka tabu tématem, nyní se stále jasněji ukazuje, že zejména pro **země s omezenými zdrojovými možnostmi** je to naopak směr, který jim může zabezpečit smysluplný rozvoj jejich vlastních ozbrojených sil s využitím možností spolupráce v rámci mezinárodního společenství.

Česká republika je členem NATO, směřuje k plnému členství v EU, nemá žádné zásadní problémy ve vztazích k zemím, s nimiž buď bezprostředně sousedí, anebo které vytvářejí geopolitické prostředí v její blízkosti. Zdálo by se tedy, že není nutné bezprostředně vynakládat značné prostředky bezprostředně na budování obrany. Bez „malování čertů na zeď“ a vyvolávání scénářů typu 11. září 2001, útoku v tokijském metru apod. je ale bohužel nutné

konstatovat, že ani Česká republika není imunní vůči zejména asymetrickým hrozbám, představovaným především mezinárodním terorismem spojeným se šířením zbraní hromadného ničení.

Hodnocení bezpečnostních hrozeb v prostředí, jehož je i Česká republika součástí, konstatuje, že přestože není předpokladem, že by ve střednědobém výhledu mohlo dojít k masivnímu vojenskému útoku proti ČR, celková **bezpečnostní situace na globální úrovni se v posledním období zhoršila.**

Toto má následky i pro bezpečnost v euroatlantickém prostoru. Trendy ústí v jen obtížně předvídatelné hrozby. Jejich vznik a rychlé šíření usnadňuje globalizace.

Původci jsou stále častěji nestátní aktéři (tradiční a nové teroristické organizace, radikální náboženská, sektářská a extrémistická hnutí a skupiny), kteří vytvářejí účelová spojení mezi sebou či s totalitními, diktátorskými a ideologicky nesnášenlivými režimy. Cíleně ohrožují náš způsob života a demokratický systém chránící základní lidská práva a svobody.

Obtížné předvídání hrozeb a možnost jejich rychlého šíření vedou k nutnosti zlepšovat jak schopnosti pro kvalitní a účinné analýzy, tak prostředky a systémy včasného varování. Státní i nestátní aktéři se snaží tyto systémy, včetně elektronických, komunikačních a informačních sítí ovládnout, poškodit či eliminovat. Existuje vysoké riziko útoků tohoto druhu. Ty mohou přivodit ohrožení nejen strategických, ale i životních zájmů ČR, zejména v podobě (v případě velkého rozsahu) úniku strategicky důležitých informací či ovládnutí nebo rozbití informačních systémů státních institucí nebo podniků a společností, které zajišťují základní funkce společnosti a státu.

Teroristické útoky na počátku 21. století ukazují, že teroristé již nepůsobí lokálně a izolovaně, nýbrž globálně a koordinovaně. Terorismus ve spojení s extrémistickými ideologiemi v kombinaci se šířením zbraní hromadného ničení vytváří pro nás a pro naše spojence hrozbu strategického významu. Teroristé používají asymetrickou strategii: vyhýbají se přímému střetu, útočí na území jimi definovaných protivníků, přičemž si za objekt svého útoku vybírají převážně civilní cíle. Snaží se používat prostředky s účinky hromadné destrukce, usilují o získání zbraní hromadného ničení (ZHN) a počítají přitom zcela plánovitě i se sebeobětováním. Riziko teroristických útoků v ČR se zvýšilo.

Šíření ZHN je jednou z největších globálních hrozeb současnosti. Je prokázána zvýšená snaha agresivních států a nestátních aktérů získat ZHN. V rovině státní jsou z hlediska šíření ZHN nejrizikovějšími oblastmi Blízký a Střední východ a jižní a východní Asie. Trend šíření ZHN je podporován rostoucí dostupností know-how, technologií, materiálů dvojího užití a mobilitou vědců - a to zejména z oblasti bývalého Sovětského svazu. Pro ČR vyvstala nutnost hledat způsoby, jak zajistit svou bezpečnost pro případ ohrožení ZHN či konvenčními zbraněmi za využití různých způsobů jejich dopravy na místo.

Na periferii euroatlantického prostoru existují méně stabilní regiony a státy. V případě, že nestabilita přeroste v krizi nebo ozbrojený konflikt, který je často doprovázen masovým porušováním základních lidských práv a svobod, vzniká hrozba rozsáhlých migračních vln. Zároveň se tyto oblasti nestability zpravidla stávají živnou půdou a útočištěm pro teroristy, extremisty a organizované zločince, včetně mezinárodních pašeráků a obchodníků se zbraněmi a nebezpečnými materiály.

Součástí trendu zvyšující se negativní role některých nestátních aktérů je snaha organizovaného zločinu o expanzi. Zaměřuje se na výrobu a distribuci drog, nelegální migraci, obchod s lidmi, krádeže intelektuálního vlastnictví, počítačové pirátství, krádeže aut, pro-

stituci a nelegální obchody, včetně obchodu se zbraněmi. Stává se agresivnějším, využívá stále rafinovanější a sofistikovanější metody. Lze očekávat snahu pronikat do dalších oblastí. V poslední době dochází k propojování organizovaného zločinu s teroristickými skupinami v podobě vytváření účelových spojení. Organizované skupiny zločinců se uchylují k finanční kriminalitě za účelem získávání prostředků pro svou činnost a získů pro svou osobní potřebu. Konkrétní projevy mají podobu daňových úniků, bankovních podvodů a legalizace finančních prostředků z trestné činnosti. Riziko aktivit organizovaného zločinu v ČR nadále trvá.

Korupce je trvalý fenomén ve všech zemích světa. Významným šířitelem je organizovaný zločin. Živnou půdou jsou morálně a eticky zdevastované a chudé společnosti, neefektivní a málo transparentní vládní a politické instituce, slabá vláda zákona, slabé a špatně připravené orgány činné v trestním řízení a nevykonné soudy. Riziko korupce je v ČR stále nepřijatelně vysoké a může nabýt takového rozsahu, kdy bude poškozovat zájmy ČR.

K tvorbě hrozeb přispívá prohlubující se nerovnováha mezi Severem a Jihem. Ekonomické a sociální zaostávání Jihu vede k nespokojenosti jeho obyvatelstva. To vytváří živnou půdou pro radikalizaci, extremismus a terorismus. Nespokojenost se životními podmínkami vede k migraci, mnohdy ilegální, do zemí Severu. Významně k ní přispívá špatné životní prostředí, které je výsledkem užívání nešetrných technologií. Na Jihu dále dochází k zostřování soupeření o neobnovitelné či těžko dostupné zdroje – např. vodu, což představuje další bezpečnostní hrozbu.

Vlivem lidské činnosti dochází ke globálním klimatickým změnám. Efekty těchto změn v životním prostředí se projevují i v ČR a mohou vytvářet hrozby v podobě rozsáhlých živelních pohrom. Je také nutné nadále věnovat pozornost možným rizikům ekologických havárií.

V důsledku globalizace se zvyšují možné dopady nepředvídatelného vzniku a rychlého šíření nakažlivých smrtelných chorob. Pokud by nabyla takováto choroba charakteru pandemie, může hrozba dosáhnout až strategického charakteru.

Navzdory preventivním a ochranným opatřením v podobě legislativy, zásad, kontroly a přísných standardů rizikových provozů nelze do budoucna úplně vyloučit hrozbu průmyslových havárií. Riziko jejich vzniku stoupá především v souvislosti se živelními katastrofami.

Souhrn všech shora naznačených hrozeb přináší s sebou výzvy nejen pro ozbrojené síly, ale pro celý bezpečnostní systém. Jeho jednotlivé složky je nutné individuálně specializovat a zároveň i horizontálně provázat tak, aby se jejich individuální specializace využívala ve prospěch nejenom složek samých, ale celého bezpečnostního systému. Takovýto přístup ke specializaci přinese v konečném důsledku:

- odstranění duplicit, a tím celkové šetření zdrojů,
- možnost udržení kroku s tempem technologického rozvoje v 21. století, snížení snah po vzájemném soutěžení mezi složkami, jejichž hlavním úkolem je se doplňovat při vytváření optimálního bezpečnostního prostředí.

Samozřejmě, že specializace s sebou nese i nevyhnutelná rizika. Mezi hlavní z nich patří vytvoření podmínek pro příliš vysokou vzájemnou závislost jedné složky na druhé, a tím i jejich následnou relativní nesamostatnost. Toto riziko je zvláště patrné při přenosu principů specializace z národní na mezinárodní úroveň. Provázanost příliš specializovaných ozbrojených sil na mezinárodní úrovni může vést k velkému tlaku při národním rozhodování o účasti v konkrétní operaci. Na druhé straně ale může současně vést k urychlení a větší transparentnosti při

sestavování struktury sil pro konkrétní operaci v návaznosti na zprůhlednění a zjednodušení systému obranného plánování na alianční úrovni a i mezi NATO a EU.

Takřka každý stát se totiž doposud snaží v rámci svých možností budovat svoji obranu a bezpečnost maximálně samostatným způsobem. Proto i ozbrojené síly jsou budovány povětšinou jako vnitřně vyvážené, schopné samostatné akce, případně operace.

Problémem je, že je **pouze menšina států, které mají na budování vnitřně vyvážených ozbrojených sil dostatek zdrojů a prostředků**. Naopak – většina se snaží více nebo méně úspěšně předstírat, že ještě pořád vyvážené ozbrojené síly má anebo se je snaží budovat. Na obhajobu těchto snah je ale třeba rovněž poznamenat, že kromě své skutečné síly je i jedním z úkolů ozbrojených sil vytvářet **dojem odstrašení** potencionálního nepřítele v co možná nejširším rozsahu hrozeb, které mohou vzniknout. Vnitřní nevyváženost ozbrojených sil znamená zároveň připuštění toho, že v určité oblasti prostě ozbrojené síly nemají danou schopnost samy o sobě, ale musí být doplněny dalším partnerem, ať je to partner na národní úrovni nebo partner mezinárodní.

Česká republika má „díky“ současné (a nejméně i střednědobé) situaci, pokud se týká možností financování svých ozbrojených sil, možnost podívat se realitě do očí.

Ne „přespecializovat“ svoje ozbrojené síly do budoucna, ale naopak – pokračovat a rozvíjet jejich specializaci a zcela záměrně a s plným vědomím zároveň tuto specializaci nabízet jako možnou protiváhu mezer, které bude nucena v „klasické“ struktuře ozbrojených sil vytvářet tak, aby bylo právě možné udržet dlouhodobě krok s technologickým tempem rozvoje. Analýzy, kde je možné vytvářet takovéto záměrné mezery a jak je zároveň maximálně kompenzovat, v současnosti probíhají. Ukazuje se, že o zásadních omezeních je možné uvažovat zejména v oblastech, kde se předpokládá použití daného druhu vojska až v případech konfliktu resp. operace vyšší intenzity. K takovýmto druhům vojsk na příklad patří tanková vojska a protiletadlové raketové systémy středního a dalekého dosahu.

Je ale nezbytné, aby ještě předtím, než se takováto, na dnešní dobu poměrně „revoluční“ myšlenka může začít realizovat v praktických opatřeních v ozbrojených silách, proběhla co možná nejširší diskusí zejména mimo ozbrojené síly, u nichž hrozí v určitém směru postižení „profesionální slepotou“.

Nasměrování budoucího vývoje ozbrojených sil ČR se musí dít při plném vědomí všech souvislostí, které z něho mohou vyplynout. Obrana a bezpečnost jsou příliš vážnou záležitostí pro Českou republiku pro to, aby se staly předmětem „hokus pokusů“. Rizika vyplývající z možné specializace ozbrojených sil musí být maximálně potlačena vytvořením odpovídajících podmínek především na národní úrovni tak, aby byly postupně vytvářeny i podmínky na úrovni mezinárodní.

Naše ozbrojené síly musí být tak jako tak připraveny použít zejména svoji specializaci **ve prospěch ostatních složek** integrovaného záchranného systému České republiky, a tím i bezpečnosti všech obyvatel.

Ozbrojené síly se obdobným způsobem musí snažit o co možná nejeefektivnější využívání možností **spolupráce s privátním sektorem** zejména v oblastech, kde není nutné, aby si držely zdvojené kapacity, které mohou takto výhodně získat.

Ozbrojené síly musí dále rozvíjet svoji **spolupráci se svými aliančními i dalšími partnery** především hledáním cest k maximalizaci nabídky naší specializace a její „výměnu“ směrem k oblastem, kde si nebudeme moci dovolit přidělit potřebný objem prostředků. Ozbrojené síly zde budou spoléhat i na možnosti dalšího nepřímého financování svého rozvoje, jako je

např. využití „ruského dluhu“ (zejména k získání schopnosti strategické přepravy sil) a dále i využití fondů z programu „zahraničního vojenského financování“ (Foreign Military Financing), poskytovaných USA.

Bezpochyby musí hledat zdroje **úspor v samotném rezortu Ministerstva obrany**. Urychlit i práce na vytvoření integrované struktury Ministerstva obrany a Generálního štábu AČR, které mj. povede ke značným úsporám v celkových počtech zaměstnanců v této vrcholové struktuře řízení. Integrovat navazující stupně řízení, což povede k vytvoření pouze dvou operačně taktických velitelství místo k původně plánem reformy schváleným pěti.

Tyto kroky nejsou popřením základních principů reformy, jsou pouze hledáním dalších možností vyrovnání se sníženým zdrojovým rámcem. Musí být zamezeno převrácení poměru mezi bojovým jádrem ozbrojených sil a řídicími štáby právě v neprospěch bojového jádra.

Při vědomí toho, že **nejoptimálnější strategické rozdělení zdrojů** se pohybuje v řádech okolo 50 % na osobní (mandatorní) výdaje, 20-25 % na investice a 25-30 % na samotný denní provoz a související běžné výdaje nutné k zachování funkčnosti ozbrojených sil, je obtížné vše toto skloubit, když již není možné uvažovat o nominálním navýšení, tak alespoň v podmínkách nominálního zachování rozpočtové kapitoly rezortu Ministerstva obrany ve stejné výši, jako byla v roce 2003.

Každý pokles pod zdrojový rámec roku 2003 bude totiž nutno vykoupit opatřeními, která mnohdy půjdou ne-li za hranu, tak nejméně na hranu přijatelnosti, jak z hlediska vnitrorezortního, tak i mezinárodního.

Vycházeje ze současného bezpečnostního prostředí ve světě nelze totiž ani zásadním způsobem snížit naši angažovanost při řešení bezpečnostních problémů vzniklých mimo hranice České republiky. Byl by tak totiž popřen jeden ze základních principů celkové strategie, kterou je právě cestou aktivního zapojení mimo území České republiky preventivně předejít možnosti přiblížení se hrozeb k našim hranicím. Pokud zároveň chce Česká republika ukázat, že je schopna dostát svým spojeneckým závazkům, ať již psaným nebo nepsaným, důstojným způsobem, musí být její ozbrojené síly schopny vyrovnat se, i přes momentální transformační obtíže, s úkoly způsobem odpovídajícím jejich tradici a především budoucnosti. Závazky přijaté na pražském summitu NATO musí proto zůstat vysoko na seznamu priorit pro rozvoj ozbrojených sil i v roce 2004 a nadále. Příznacné je, že je ozbrojené síly opět většinou plní rozvojem své specializace, a tím jasně ukazují další strategický směr svého rozvoje v rámci mezinárodní „bezpečnostní komunity“.

Obdobným způsobem, který je běžný pro země naší velikosti a zdrojových možností, by Česká republika měla postupovat při zvažování dalšího postupu při zabezpečení střežení našeho vzdušného prostoru. Využití, ale ne zneužití členství v Alianci při současném maximálním naplnění národní zodpovědnosti je krédem návrhu dalšího postupu v této věci, které vládě předloží v nejbližších dnech ministr obrany.

Veřejností velmi sledovanou oblastí, v níž rovněž probíhá v současnosti pečlivá analýza všech pro i proti, je **postup profesionalizace ozbrojených sil**, respektive proces přechodu z brancecké na plně profesionální armádu, složenou z dobrovolníků. Neměnnou snahou je ukončit vojenskou základní službu co možná nejdříve, ale současně ne bez pečlivého vyhodnocení všech důsledků, zejména opět zdrojových, které takovýto krok způsobí.

Rok 2004 a 2005 bude, v intencích výše uvedených skutečností, nejtěžším obdobím reformy. Bude potřebné se velmi rychle vyrovnat s parametry nastavenými směřováním reformy ozbrojených sil podle původního zadání.

Tento proces bude spočívat především ve značném snížení nadměrného zatížení zdrojového rámce v oblasti osobních (mandatorních) výdajů a nemovité infrastruktury. **Zásadním bude vyrovnat se s přechodným nárůstem osobních výdajů vyvolaných enormním rozsahem redukce počtů rezortu.** Paralelně je nutno rovněž počítat s dalším zatížením v souvislosti s dokončením již zmíněných rozvojových projektů modernizace T-72 a L-159.

V této souvislosti však zůstává určujícím faktem, že rezort nebude mít možnost ovlivnit a v tomto období udržet optimální vnitřní rozpočtové proporce. Ministerstvo obrany bude muset právě v tomto přechodném období vynaložit značné objemy zdrojů především v neproduktivní oblasti mandatorních výdajů, které však budou mít v dalším období pozitivní efekt na budoucí optimalizovanou strukturu ozbrojených sil a umožní potřebný rozvoj ve směru cílů změn reformy.

Vazba transformačních a reformních opatření bude v tomto období a zejména v roce 2004 vyžadovat značnou vstřícnost ze strany Ministerstva financí v oblasti stanovení závazných ukazatelů a reálné podrobnosti rozpočtu kapitoly Ministerstva obrany a pružného provádění nezbytných úprav a změn vnitřního členění rozpočtu kapitoly Ministerstva obrany.

Přes veškerá zdrojová omezení zůstává i nadále základním cílem reformy ozbrojených sil České republiky zvýšení schopnosti ozbrojených sil při zabezpečování obrany našeho státu s využitím zdrojů, které má Česká republika na obranu k dispozici ve střednědobém i dlouhodobém horizontu. **Reforma programově počítá s maximálním využitím přínosu našeho členství v NATO, ale zároveň předpokládá, že Česká republika bude plnit závazky, které z členství vyplývají.**

Reforma vychází z uznání obecně platného faktu, že ani sebedokonalejší a sebesilnější stát a jeho bezpečnostní a obranný systém nemůže svými schopnostmi eliminovat veškeré hrozby, které jsou součástí bezpečnostního prostředí. Počítá tedy programově s tím, že je vždy nutné přijmout určitou úroveň rizika. Riziko vyplývající z možnosti resp. nemožnosti pokrýt svými schopnostmi daný typ hrozby musí být definované ve dvou rovinách - vojensko odborné a politické. Systém hodnocení hrozeb a rizik je vždy výchozím bodem periodicky se opakujícího cyklu obranného plánování, které definuje možnosti výstavby ozbrojených sil na úrovni rezortu Ministerstva obrany a budování bezpečnostního systému na národní úrovni. Porovnáním se stanovenou úrovní vojensko-politických ambicí je třeba vždy dospět k rozhodnutí o dostatečnosti, resp. nedostatečnosti přidělených zdrojů. Pokud jsou zdroje limitované a nepostačují k pokrytí stanovených vojensko-politických ambicí, je nutné přistoupit ke snížení jejich úrovně.

Specifikace vojensko-politických ambicí ČR

Důležitým předpokladem pro definici požadavků dlouhodobého koncepčního rozvoje je stanovení úrovně vojensko-politických ambicí České republiky. **Česká republika jako stát, který chce sehrávat určitou roli v bezpečnostním prostředí dnešního světa, má své vojensko-politické ambice.**

Vojensko-politické ambice České republiky mají podle „Konceptu“ tři specifické (dále označeny jako 1., 2., 3.) a jednu průřezovou část (označena 4.), a to:

1. **Česká republika bude schopna zúčastnit se všemi svými vojenskými silami v operaci, která bude součástí společné obrany členských států Aliance podle článku 5 Washingtonské smlouvy; v silách mohou být zahrnuty i zálohy;**

nebo

2. Česká republika bude schopna vyslat do jedné operace na prosazení míru kontingent, který bude odpovídat brigádě pozemních sil v počtu do 5000 osob nebo podobnému prvku vzdušných sil (avšak až od roku 2007), na dobu maximálně šesti měsíců (bez rotace); současně bude schopna přijmout síly Aliance na vlastním teritoriu a také zabezpečit aktivní účast AČR v systému ochrany vzdušného prostoru NATO (NATINEADS);
nebo
3. Česká republika bude schopna dlouhodobě se účastnit jedné operace na podporu, resp. udržení míru tím, že vyšle kontingent, který bude odpovídat praporu pozemních sil v počtu do 1000 osob nebo podobnému prvku vzdušných sil; současně bude schopna vyslat druhý kontingent v síle do 250 osob po dobu maximálně šesti měsíců (bez rotace, po dosažení počátečních operačních schopností s rotací) do další následně vzniklé a současně probíhající operace (humanitární pomoc, odstraňování následků katastrof apod.); dále bude schopna přijmout síly Aliance na vlastním teritoriu a zabezpečit aktivní účasti AČR v systému ochrany vzdušného prostoru (NATINEADS);
4. Ve všech variantách si Česká republika zachová schopnost plnit úkoly, které vyplývají ze zákonů České republiky, na teritoriu státu.

Analýzy, které v současnosti provádí rezort Ministerstva obrany, směřují právě k návrhu změn ve shora uvedených vojensko-politických ambicích. Ukazuje se, že:

Ambice 1 a 4 musí zůstat v maximální možné míře neměnné, neboť jejich naplňování je zcela zásadní pro zabezpečení obrany teritoria České republiky v případě vojenského i nevojenského ohrožení. U ambice 4 je nutné maximální možné provázání ozbrojených sil a jejich schopností s ostatními složkami státu, které se podílejí na krizových mechanismech, zejména v případě nevojenského ohrožení.

Ambice 2 bude v sníženém zdrojovém rámci nedosažitelná a bude ji nutné snížit nejlépe následujícím způsobem:

Česká republika bude schopna vyslat do jedné operace na prosazení míru kontingent, který bude odpovídat brigádě pozemních sil v počtu do 3000 osob nebo podobnému prvku vzdušných sil (avšak až od roku 2010), na dobu maximálně šesti měsíců (bez rotace); současně bude schopna přijmout síly Aliance na vlastním teritoriu a také zabezpečit aktivní účast AČR v systému ochrany vzdušného prostoru NATO (NATINEADS);

Pokud bude v tomto směru rozhodnuto bude nutné dopady snížení této ambice projednat v rámci aliančního systému obranného plánování co možná nejdříve. U vzdušných sil bude navíc možné tuto ambici naplnit pouze v případě přijetí rozhodnutí o cílových počtech víceúčelových nadzvukových letounů na úrovni nejméně 20+4. Nižší počet letounů totiž nezabezpečí současné udržení možnosti střežení vzdušného prostoru v rámci aliančního systému NATINEADS a zároveň možnost účasti v případných aliančních/koaličních operacích mimo území ČR. Tím bude ČR omezena v aktivní účasti v prvních fázích možné operace střední až vyšší intenzity (zejm. mimo čl. 5). Takovýto typ operace je totiž, jak ukazují zkušenosti z nedávných operací (Pouštní bouře, Kosovo, Afghánistán, Irák), většinou zahajován svojí vzdušnou částí, která má za cíl vybojování jasné nadvlády ve vzdušném prostoru. ČR bude potom nucena svoji omezenou možnost zúčastňovat se vzdušných operací kompenzovat co možná nejpružnějšími rozhodováními při možném vysílání specializovaných, resp. pozemních sil.

Ambice 3 bude v podstatě udržitelná s tím, že ji bude možné dále rozvíjet v oblasti specializovaných sil. Bude ale současně velmi obtížné zabezpečit možnost rotace v dlouhodobějších operacích jednotkou stejného typu. Podobně jako u ambice 2 bude nutné vést v rámci Aliance i EU jednání o možném způsobu zapojení ČR do operace. Zejména to bude důležité při stanovování postupů pro vytváření struktur sil na základě konceptu NATO Response Force (NATO síly odpovědi).

V návaznosti na přehodnocení úrovně vojensko-politických ambicí bude nezbytné rovněž **přehodnotit etapy výstavby struktur ozbrojených sil České republiky**. V každém případě by ale měl být zachován datum 31. prosince 2006 jako okamžik, kdy ozbrojené síly dosáhnou počátečních operačních schopností. V jaké struktuře bude reálné, aby ozbrojené síly v tomto okamžiku byly vybudovány, je v současnosti předmětem analýz, nicméně **do konce roku 2006 musí být nejpozději dokončen přechod k plné profesionalizaci AČR**.

Ve druhé etapě, která by měla být časově ohraničena rokem 2010, dosáhnou ozbrojené síly cílových operačních schopností.

Závěr

Rozpracování Konceptu výstavby profesionální Armády České republiky a mobilizace ozbrojených sil České republiky musí zachovat systémové předpoklady pro realizaci zásadní reformy ozbrojených sil České republiky tak, jak byly nastavené v „Konceptu“. Zároveň musí být provedeny návazné změny v dalších subjektech, které spolu s ozbrojenými silami vytvářejí bezpečnostní systém České republiky tak, aby případné, záměrně vytvářené mezery ve struktuře ozbrojených sil mohly být co nejlépe doplněny na národní, příp. mezinárodní úrovni. K tomu je nezbytné věnovat velkou pozornost **Konceptu bezpečnostního systému ČR**, která je zpracovávána pod vedením Ministerstva vnitra České republiky.

Cíle, které rozpracovaná reforma staví před ozbrojené síly, jsou extrémně náročné. K jejich naplnění však bude nutné dodržet několik zásadních podmínek.

K úspěšnému provedení reformy, zejména v jejím zásadním období do konce roku 2006, je nezbytný **stabilní vývoj zdrojového a bezpečnostního prostředí**.

Systémový přístup, navržený v reformě i jejím rozpracování, musí akceptovat všechny úrovně bezpečnostního systému České republiky. To se týká zejména celkové strategie reformy, vycházející ze strategie obrany a bezpečnosti České republiky, která je založena na maximálním využití přínosu členství ČR v NATO a současně na co nejvyšším plnění závazků ČR vyplývajících z členství v Severoatlantické alianci.

V celkovém systému řízení ozbrojených sil České republiky je nezbytné akceptovat principy civilního řízení a demokratické kontroly, vyjádřené zejména v **definici přijatelné úrovně rizika**, která vyplývá z posouzení možností pokrytí odpovídajícími opatřeními celou škálu hrozeb v bezpečnostním prostředí.

Do praxe musí být plně zaveden systém obranného plánování a plánování obrany, provázaný se systémem operačního plánování a krizového řízení. Výstavba ozbrojených sil České republiky se pak musí stát výsledkem procesu funkčního provázání těchto systémů. Modernizace ozbrojených sil se musí zakládat na programovém zvyšování možností ozbrojených sil až k požadované úrovni schopností.

Velmi důležitá pro úspěšný průběh i završení reformy bude **praktická podpora nejen jejích globálních principů a cílů, ale zejména jednotlivých kroků její realizace**. Tato podpora musí být zřetelná a konkrétní nejen uvnitř samotných ozbrojených sil, ale i zvnějšku, ze strany dalších orgánů státní správy, ústavních činitelů, politické reprezentace a veřejnosti.

Navrhovaná reforma je tak zásadní, že ji nelze realizovat jen centrálně – direktivním způsobem. Naopak, úspěšně je ji možné provést jedině v případě, že se v ozbrojených silách podaří prosadit obecně platné principy moderního managementu, zejména pak centralizovaného řízení a decentralizovaného provedení na všech stupních řízení.

Reforma je vzhledem k celkově limitovaným zdrojům postavena jako komplex vzájemně úzce provázaných kroků a opatření. Přestože jsou v ní zakomponovány i nástroje pro zvládnutí krizového vývoje (zvláště pokud se týká zdrojového a bezpečnostního prostředí), hrozí reálné nebezpečí „dominového efektu“ především v prvních čtyřech letech její realizace (do dosažení počátečních operačních schopností AČR na konci roku 2006), pokud budou prosazována řešení zásadním způsobem odlišná od původně navržených. Toto nebezpečí hrozí zvláště v případě, že některé dílčí nedostatky a problémy reformy, které se takřka nevyhnutelně vyskytnou v její realizační fázi, budou zneužity k argumentaci, že nesprávná jsou nejen jednotlivá opatření, ale i reforma jako celek.

Naopak poté, co se podaří reformu ozbrojených sil České republiky i po jejím rozpracování na změněné zdrojové podmínky provést navrženým způsobem, je reálný předpoklad k tomu, že Česká republika bude mít ozbrojené síly schopné podporovat a obhajovat její životní a strategické zájmy v souladu s celkovou úrovní vojensko-politických ambicí a v rámci zdrojů, které budou ve prospěch rezortu Ministerstva obrany vyčleňovány.

Za současného neutěšeného stavu můžeme za optimistický scénář považovat nikoli navyšování prostředků na obranné účely, ale samotné udržení dosavadních příslibů a na nich zakládané skromnější pojetí reformy AČR. I v tomto případě však bude obranný potenciál České republiky nadále slabší nejen ve srovnání s Belgií, ale i s Rakouskem. Naproti tomu pesimistický scénář by nastal v případě dalších škrťů ve vojenském rozpočtu. Pak by muselo dojít opětovnému přepracování reformních záměrů a to by bezpochyby mělo velmi nepříznivé důsledky. Ve hře je skutečně hodně.

Jan Eichler

Reforma Armády České republiky – časté změny a nejistá budoucnost

Bezpečnostní témata 2/2003

Centrum bezpečnostních analýz