

Společné financování NATO – včera, dnes a zítra

NATO Common Funding - Yesterday, Today and Tomorrow

Josef Múčka

Abstrakt: Společné financování NATO již 65 let slouží k financování společných potřeb Aliance a významně tak přispívá k posilování její akceschopnosti, soudržnosti a solidarity. Zejména v období posledních několika let byla schválena a ve většině případů i implementována řada reformních opatření s cílem účelnějšího, hospodárnějšího, efektivnějšího a transparentnějšího vynakládání společných zdrojů Aliance a zavedení moderního finančního managementu. Společné financování tak je živým a funkčním systémem. Prostor pro další zlepšení však samozřejmě nadále existuje. Ambicí příspěvku je popsat úlohu společného financování NATO, jeho základní parametry a nástroje, jak se postupně vyvíjelo, a aktuální a budoucí výzvy.

Abstract: The NATO common funding has already been used to finance common needs of the Alliance for 65 years and has contributed substantially to its readiness, cohesion and solidarity. A number of reform measures have been approved, and in most cases already implemented, over the period of last several years with the aim of more effective, economical, efficient a transparent use of NATO common funds and the introduction of modern financial management practices. NATO common funding is therefore a live and well-functioning system. Nevertheless, there is still a room for further improvements.

The aim of this article is to describe the role of NATO common funding, its basic parameters and tools, its development in the past, and current and future challenges.

Klíčová slova: NATO; financování; plánování zdrojů; reformy.

Key words: NATO; funding; resource planning; reforms.

ÚVOD

Společné financování NATO v rámci Aliance hraje již 65 let velice významnou a vskutku nezastupitelnou roli. Cílem tohoto článku je popsat úlohu a nástroje společného financování NATO, jak se postupně vyvíjelo, jaké jsou aktuální výzvy a co lze očekávat od budoucnosti. Volně tak navazuje na článek¹ Ing. Josefa Procházky, Ph.D. z roku 2012.

ÚLOHA A ZÁKLADNÍ PARAMETRY SPOLEČNÉHO FINANCOVÁNÍ NATO

Společné financování NATO slouží k financování společných potřeb Aliance, mezi něž patří zejména provoz ústředí NATO, jeho velitelské struktury či společně provozovaných schopností², společné potřeby v rámci aliančních operací a misí, či rozvoj schopností v rámci Programu bezpečnostních investic NATO (NATO Security Investment Programme - NSIP).

Objem výdajů v rámci společného financování činí v posledních letech cca 2 mld. EUR, což představuje cca 0,3 % souhrnných obranných výdajů členských zemí NATO. Jde tedy o relativně nízkou částku - její význam pro Alianci je však zásadní, protože společné financování významně přispívá k posilování její akceschopnosti, soudržnosti a solidarity a k naplňování jejích cílů.

V rámci společného financování jsou financovány pouze aktivity, které přesahují přímou odpovědnost jednotlivých členských zemí a jdou nad rámec toho, co může být po spojencích rozumně očekáváno, že budou financovat z národních zdrojů. Tuto skutečnost vyjadřuje i základní princip společného financování NATO, tzv. princip „Over and Above“.³ Ten je u operací a misí NATO ještě posílen tzv. principem „costs lie where they fall“, tj. že náklady nese ten, komu vzniknou. Jednotliví spojenci jsou tak jasně zodpovědní za financování aktivit spojených s přípravou a použitím svých ozbrojených sil a i v rámci operací jsou financovány pouze společné potřeby, které nelze přiřadit konkrétnímu spojenci (např. provoz či výstavba velitelství, apod.).

Společné financování NATO tvoří tři pilíře:

- Vojenský rozpočet NATO, sloužící k financování provozních výdajů prvků a programů velitelské struktury NATO (NATO Command Structure – NCS), provozu společně provozovaných schopností (zejména NAEW&C, AGS), společných potřeb v rámci

1 PROCHÁZKA, J. Společné financování NATO jako nástroj posilující soudržnost a akceschopnost této mezinárodní organizace, *Vojenské rozhledy*, 2012, roč. 21 (53), č. 4, s. 25–34, ISSN 1210-3292. Dostupné z www.vojenskerozhledy.cz

2 Zejména vzdušný systém včasné výstrahy a řízení NATO (NATO Airborne Early Warning & Control - NAEW&C) a systém vzdušného sledování pozemních cílů (Alliance Ground Surveillance – AGS)

3 „Common funding will focus on the provision of requirements which are over and above those which could reasonably be expected to be made available from national resources“. *Zdroj: NATO, A layman's guide to NATO (common) funding. SG(2006)0047, 19. 1. 2006*

operací a misí NATO a penzí bývalých civilních zaměstnanců vojenských velitelství. Prakticky tak v rámci Vojenského rozpočtu NATO existuje cca 35 dílčích rozpočtů;

- Program bezpečnostních investic NATO (NSIP), v jehož rámci jsou pořizovány společné alianční schopnosti, jako jsou komunikační a informační systémy (např. výpočetní technika, telefonní a datové linky, strategické spojení v rámci aliančních operací a misí, aj.), infrastruktura vojenských velitelství, páteřní letiště, námořní základny, sklady, dopravní potrubí pohonných hmot apod.;
- Civilní rozpočet NATO, sloužící k financování Mezinárodního štábu NATO (International Staff – IS), jeho programů⁴ a penzí bývalých pracovníků.

Výši výdajů v rámci společného financování NATO popisuje následující tabulka (výdaje v mil. EUR):

<i>mil. EUR</i>	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Vojenský rozpočet	1 383,5	1 393,6	1 579,4	1 510,2	1 160,3	1 141,4
NSIP	686,3	555,1	525,9	538,4	595,4	508,5
Civilní rozpočet	210,0	211,3	206,1	212,4	216,8	220,2
Celkem	2 279,8	2 160,0	2 311,4	2 261,0	1 972,5	1 870,1

Tabulka č. 1: Vývoj výdajů společného financování NATO⁵

Výdaje společného financování NATO charakterizuje měnící se celková výše vojenského rozpočtu, zapříčiněná v minulých letech zejména změnami v oblasti výdajů na operace a mise NATO, poměrně stabilní výše výdajů u civilního rozpočtu, a nízká míra implementace u programu NSIP (kde byly stropy financování v minulých letech na úrovni cca 700 mil. EUR, reálné čerpání však bylo průměrně pouze na úrovni cca 80 %).

Společné financování NATO je jakousi „společnou peněženkou“, do níž spojenci přispívají na základě dohodnutých podílů – klíčov sdílení nákladů, které jsou každé dva roky přepočítávány dle výkonnosti ekonomiky jednotlivých spojenců.

V následující tabulce je uveden aktuální přehled klíčů sdílení nákladů spojenců na období let 2016 – 2017 pro vojenský rozpočet, civilní rozpočet i NSIP pro rozpočty financované všemi spojenci:⁶

⁴ například tzv. „Science for Peace and Security Programme“, který je nástrojem pro spolupráci s partnery v oblasti vědeckého výzkumu, inovací a výměny znalostí

⁵ *Resource Policy and Planning Board, 2014 RPPB Annual Report – Executive Summary. AC/335-N(2015)0056, 24. 7. 2015. Dostupné na www.nato.int/cps/cn/natohq/topics_111582.htm?selectedLocale=en Resource Policy and Planning Board, RPPB 2015 Annual Report – Executive Summary. AC/335-N(2016)0067, 3. 8. 2016. Dostupné na www.nato.int/cps/cn/natohq/topics_111582.htm?selectedLocale=en*

⁶ Pozn.: některé rozpočty jsou financovány menším počtem spojenců – např. z důvodu, že někteří spojenci přispívají svými kapacitami (např. NAEW&C, AGS). Podíly jednotlivých spojenců jsou pak alikvotně upraveny.

Albánie	0,0837
Belgie	1,9331
Bulharsko	0,3262
Kanada	6,6074
Chorvatsko	0,2893
Česká republika	0,9386
Dánsko	1,1826
Estonsko	0,1084
Francie	10,6310
Německo	14,6461
Řecko	1,0871
Maďarsko	0,6909
Island	0,0519
Itálie	8,4085
Lotyšsko	0,1490

Litva	0,2280
Lucembursko	0,1399
Černá Hora	0,0270
Nizozemsko	3,1796
Norsko	1,6988
Polsko	2,7110
Portugalsko	0,9795
Rumunsko	1,0723
Slovensko	0,4680
Slovinsko	0,2121
Španělsko	5,7788
Turecko	4,3866
Velká Británie	9,8459
USA	22,1387

Tabulka č. 2: Přehled klíčů sdílení nákladů spojenců na období 2016–2017,

Obecně platí, že příspěvky do vojenského rozpočtu a NSIP hradí ministerstva obrany členských zemí, příspěvky do civilního rozpočtu ministerstva zahraničních věcí.

Řízení společného financování NATO a jeho nástroje

Řízení společného financování NATO vychází z jeho charakteru: příspěvky hradí členské země Aliance, které tak společně rozhodují o tom, jak budou prostředky využity a kontrolují implementaci. I v této oblasti je přitom při rozhodování uplatňován princip nezbytnosti dosažení konsensu všech spojenců.

Zásadní roli hraje Severoatlantická rada (North Atlantic Council - NAC), která zejména schvaluje příslušné politiky společného financování (tj. co je ze společného financování možné hradit), klíče sdílení nákladů, stropy financování a plány zdrojů, civilní a vojenský rozpočet a hodnocení skutečné realizace společného financování. Velice důležitou roli hraje i Vojenský výbor NATO (Military Committee – MC), který schvaluje vojenské požadavky a priority, z nichž vychází požadavky v oblasti společného financování.

K naplnění své zásadní role zřídil NAC strukturu zdrojových výborů. Koncepční roli hraje Výbor pro politiku a plánování zdrojů NATO (Resource Policy and Planning Board – RPPB), který je přímo podřízen NAC. K hlavním úkolům RPPB patří příprava zdrojových doporučení k rozhodnutí NAC, integrace práce zdrojových výborů a směřování jejich činnosti, definování pravidel pro využívání společných finančních prostředků Aliance, rozhodování o způsobilosti (eligibility) k financování předložených požadavků ze společného

⁷ NATO, *Cost Share Arrangements for Civil Budget, Military Budget and NATO Security Investment Programme Valid from Accession of Montenegro until 31 December 2017*. Přehled dostupný na www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67655.htm

financování, posuzování finanční dostupnosti (affordability) aktivit Aliance a střednědobé plánování zdrojů.

RPPB jsou podřízeny implementační výbory: Rozpočtový výbor (Budget Committee – BC) pro oblast vojenského rozpočtu a civilního rozpočtu (v praxi existují dva oddělené formáty tohoto výboru – pro vojenský rozpočet a pro civilní rozpočet) a Investiční výbor (Investment Committee – IC) pro oblast řízení implementace NSIP.

Podporu pro činnost zdrojových výborů poskytuje Úřad NATO pro zdroje (NATO Office of Resources – IS/NOR), který je začleněn ve struktuře IS ústředí NATO. Pracovníci tohoto úřadu posuzují podklady předložené vojenskými orgány a dalšími prvky NATO a připravují podkladové dokumenty pro jednání zdrojových výborů.

Společné financování v oblasti vojenského rozpočtu a NSIP důsledně vychází z definovaných vojenských požadavků. Klíčovou roli tak hrají i již zmíněný MC, dále Mezinárodní vojenský štáb (International Military Staff – IMS) a velitelství v rámci NCS, zejména strategická velitelství (pro operace: Allied Command Operations – ACO a transformaci: Allied Command Transformation – ACT).

Vlastní implementaci programu NSIP zajišťují tzv. „hostitelské země“, jimiž mohou být jak konkrétní spojenci, na jejichž území jsou příslušné projekty NSIP realizovány, tak agentury NATO či vojenská velitelství. Agentury NATO (řízené svými řídicími radami, v nichž jsou zastoupeni všichni spojenci) přitom nyní implementují podstatnou část projektů. Zejména přitom jde o Komunikační a informační agenturu NATO (NATO Communications and Information Agency – NCIA) a Agenturu NATO pro podporu a pořízení (NATO Support and Procurement Agency – NSPA).

V praxi tak existuje poměrně složitá a někdy ne zcela přehledná řídicí struktura, jejíž zlepšení je jednou z aktuálních výzev a zároveň úkolem ze summitu NATO ve Varšavě⁸.

Pravidla společného financování jsou obecně vymezena řadou základních dokumentů⁹, schválených NAC. Přijímání rozhodnutí o konkrétních požadavcích se odvíjí od těchto pravidel (a to často s přihlédnutím k rozhodnutím učiněným v minulosti). Pro některé oblasti existují samostatná detailnější pravidla financování (např. pro operace a mise NATO či oblast vzdělávání, výcviku a cvičení, k podpoře od hostitelských zemí apod.).

Zásadní význam v řízení společného financování má proces plánování zdrojů. RPPB připravuje Střednědobý plán zdrojů (Medium Term Resource Plan – MTRP) pro oblast vojenského rozpočtu a NSIP.¹⁰ MTRP je nástrojem plánování zdrojů na strategické úrovni řízení. K přípravě MTRP je na začátku plánovacího procesu vydávána plánovací směrnice. MTRP vychází z požadavků strategických velitelů a tzv. „Consolidated NMA Impact Statements (CNIS)“, v nichž vojenské orgány Aliance (NATO Military Authorities - NMA) seřazují požadavky dle priorit a popisují rizika vyplývající ze zdrojových omezení. Validita požadavků je posuzována BC a IC. Po projednání v RPPB je MTRP předkládán ke schválení NAC.

⁸ Warsaw Summit Communiqué, čl. 137. Dostupné na www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts.htm

⁹ například C-M(93)38(Final) „Renewal of the Infrastructure Programme“, SRB-N(96)33(Revised) „Eligibility for NATO Common Funding“ či PO(2013)0071 „Report by the RPPB on the Review of NATO Common Funding“

¹⁰ V oblasti civilního rozpočtu je připravován Střednědobý finanční plán (Medium Term Financial Plan) na 5 let, který po projednání BC (ve formátu pro civilní rozpočet) a odsouhlasení RPPB schvaluje NAC

Na základě MTRP připravuje RPPB finanční stropy na následující rok, které schvaluje NAC. Diskuse ke stropům financování jsou zpravidla velice složité a citlivé. Vliv mají rozdílné přístupy spojenců ke společnému financování, spojené s odlišnostmi v jejich očekáváních, ale např. i rozdílná národní legislativa spojenců, která limituje flexibilitu některých z nich v oblasti alokace prostředků.

Na základě stropů financování připravují prvky NCS jednotlivé dílčí vojenské rozpočty, které projednává BC. BC následně připravuje návrh Vojenského rozpočtu NATO, který po projednání v RPPB schvaluje NAC. BC je zodpovědný i za průběžné sledování, vyhodnocování a úpravy schváleného rozpočtu (v rámci schválených stropů).

Odlišná situace je v NSIP, neboť na rozdíl od Vojenského rozpočtu NATO jde o investiční program. V rámci NSIP jsou nejprve zpracovávány tzv. programy rozvoje schopností (Capability Package – CP). Ty vycházejí z vojenských požadavků, definovaných na počátku procesu strategickými velitelstvími (ACO a ACT, vedoucí roli hraje ACO). Na jejich základě připravují strategická velitelství návrh CP (vedoucí role ACT) s identifikací rozdílů mezi požadovanými a stávajícími schopnostmi a projekty navrženými k odstranění nedostatků. Návrhy CP předkládají ACO a ACT společně do ústředí NATO. Následně IS a IMS zpracovávají společnou zprávu (Joint Staff Screening Report – JSSR) s posouzením obsahu CP a doporučeními pro MC a RPPB. MC posuzuje tuto zprávu a CP z hlediska vojenských požadavků a priorit a RPPB z hlediska způsobilosti ke společnému financování a dostupnosti zdrojů. Po odsouhlasení CP v MC a RPPB je CP postoupeno NAC ke schválení. Jednotlivé projekty NSIP pak posuzuje a autorizuje IC, který sleduje i stav implementace a schvaluje závěrečné inspekce projektů. V závislosti na vývoji stavu implementace jednotlivých CP připravuje IC podklady do MTRP za oblast NSIP. Specifikem financování NSIP je, že v něm neexistuje centrální účet: financování probíhá tak, že IS/NOR na základě definovaných potřeb připraví výzvy k zaplacení příspěvků a jednotliví spojenci si na základě těchto výzev finanční prostředky zasílají mezi sebou.

Činnost v rámci společného financování NATO v daném roce je vyhodnocena ve Výroční zprávě RPPB, která je předkládána ke schválení NAC.

OHLÉDNUTÍ DO HISTORIE

Aliance začala se společným financováním poměrně krátce po svém vzniku. Se vznikem společných struktur a započatím spolupráce na výstavbě obranné infrastruktury vznikly k jejich financování v roce 1951 i Vojenský rozpočet NATO, Civilní rozpočet NATO a Infrastrukturní program. Zároveň byl zřízen i Rozpočtový výbor (Budget Committee) pro civilní rozpočet, Výbor pro vojenský rozpočet (Military Budget Committee) a Infrastrukturní výbor (Infrastructure Committee) pro Infrastrukturní program. Ten byl v té době – a dále ještě následujících cca 40 let – zaměřen téměř výhradně na infrastrukturu v členských zemích, a členěn byl na „plátky“ (slices) po jednotlivých obdobích (projekty tak nebyly seřazeny dle schopností). Výše uvedené výbory byly přímo podřízeny NAC a byly ve své činnosti zcela samostatné.

Společné financování v obranné oblasti bylo tenkrát zcela unikátní věcí – jediným známým případem v historii do té doby bylo společné financování ve starověkém Řecku

(tzv. Déléský spolek), kdy v 5. století př. n. l. udržovalo několik městských států společnou pokladnu na potřeby obrany proti Persii.¹¹

Zásadním impulsem pro změny ve společném financování byl konec studené války, kdy se Aliance a tím i společné financování musely přizpůsobit změnám bezpečnostním podmínkám. Snahy o revizi a modernizaci procedur, větší integraci a lepší řízení společného financování vyvrcholily v roce 1993, kdy dosavadní poměrně statický infrastrukturní program nahradil Program bezpečnostních investic NATO – NSIP s novými procedurami, přičemž základním nástrojem v programování společných investic (a to již nejen infrastruktury) začaly být již zmíněné CP. Zároveň byl v roce 1993 vytvořen i tzv. Senior Resource Board (předchůdce RPPB), zodpovědný za řízení společného financování ve vojenské oblasti (tj. NSIP a Vojenský rozpočet).

Dalším důležitým bodem byl rok 2005, kdy byl schválen nový spravedlivější způsob výpočtu klíčů sdílení nákladů spojenců v rámci společného financování NATO, založený na výkonnosti ekonomiky. Původní klíče sdílení nákladů byly stanoveny historicky (u zakládajících členů v roce 1951 – hlavním kritériem tehdy byla „schopnost platit“) a byly tak mezi nimi výrazné nepoměry. Významnou roli v rámci přípravy této nové metodiky sehrála ČR, kdy tehdejší velvyslanec ČR při NATO Karel Kovanda jako doyen diplomatického sboru Aliance vedl diskuse vedoucí k jejímu prosazení. O citlivosti této změny vypovídá i skutečnost, že přechodové období trvalo 10 let a k plnému přechodu na novou metodiku došlo až u klíčů sdílení nákladů pro roky 2016 – 2017.

Významným milníkem ve snaze o zlepšení managementu společného financování a integrace bylo i vytvoření IS/NOR (2007), který podporuje činnost všech zdrojových výborů.

Následujícím zásadním impulzem pro změny byla kritická situace v NSIP v roce 2009 a globální finanční krize. Zejména narůstající požadavky operace ISAF vedly v roce 2009 v NSIP k původně neočekávanému výraznému nárůstu výdajů (na 777 mil. EUR), které významně překročily tehdejší strop financování (653,3 mil. EUR). Situaci dále ztížila globální finanční krize (začala v r. 2008), která následně vedla k redukci obranných rozpočtů většiny spojenců (včetně ČR). Ze vzniku a složitosti snah o řešení tohoto problému bylo zjevné, že existující procesy je nezbytné změnit tak, aby byla zajištěna lepší kontrola, větší transparentnost, zdroje byly vynakládány efektivněji a hospodárněji a byla opět vytvořena rovnováha mezi požadavky a dostupnými zdroji.

Reforma řízení zdrojů začala jako součást celkové reformy NATO s cílem adaptovat Alianci na současné a budoucí výzvy, zvýšit efektivitu včetně lepšího fungování struktur a dosáhnout úspor (motto: udělat více s méně prostředky – „doing more with less“). Na summitu NATO v Lisabonu¹² v roce 2010 schválily hlavy států a vlád kromě reformy řízení zdrojů i reformu NCS, aliančních agentur a ústředí NATO. Změny v oblasti společného financování následně proběhly zejména v oblastech plánování, prioritizace, informační podpory, většího důrazu na poskytování klíčových schopností, posílení transparentnosti, zodpovědnosti a auditu, zlepšení finančního managementu a managementu NSIP (včetně lepšího dohledu nad tímto programem a větší interakce s hostitelskými zeměmi).

¹¹ Zdroj: NATO Office of Resources, NATO Security Investment Programme Manual, 2011

¹² Lisbon Summit Declaration, čl. 48–53, dostupné na www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts.htm

Proběhla i revize pravidel společného financování včetně schválení nových pravidel pro financování operací, pro oblast vzdělávání, výcviku a cvičení a pro poskytování podpory hostitelskými zeměmi. V roce 2010 byly zdrojové výbory reorganizovány na současnou strukturu.

Vzhledem ke komplexnímu charakteru změn a potřebě delšího časového období na jejich implementaci je zatím brzo na celkové zhodnocení jejich přínosu. Již nyní je ale možné konstatovat, že změny obecně šly správným směrem a přispívají ke zlepšení procesu společného financování NATO. Zároveň je však bylo nutné doplnit sadou dalších opatření, které jsou popsány v následující části tohoto článku. Podařilo se dosáhnout i poměrně velkých úspor (v rozsahu cca 50 mil. EUR ročně), které nicméně nedosahují původně předpokládané výše. Navýšily se naopak jednorázové transformační náklady, přičemž hlavní příčinou tohoto stavu je komplikovaná transformace NCIA.

Původní reformní zadání z Lisabonu proto summit ve Walesu¹³ (2014) doplnil o další úkoly v oblasti společného financování, a to připravit doporučení ke zvýšení transparentnosti a finanční zodpovědnosti, doporučení ke zlepšení procesu pořizování společně financovaných schopností a revizi procesu plánování zdrojů. RPPB tato doporučení připravil v roce 2015 v součinnosti s vojenskými orgány Aliance a NAC je schválil. V současnosti probíhá rozpracování schválených opatření a jejich implementace.

DNEŠNÍ VÝZVY

Společné financování NATO již desítky let slouží k financování společných potřeb Aliance a významně přispívá k posilování její akceschopnosti, soudržnosti a solidarity. V předchozím období byla schválena a ve většině případů i implementována řada reformních opatření s cílem účelnějšího, hospodárnějšího, efektivnějšího a transparentnějšího vynakládání společných zdrojů Aliance a aplikace moderního finančního managementu. Společné financování tak nyní bezesporu je živým a funkčním systémem. Prostor pro další zlepšení však samozřejmě nadále existuje.

Velkou aktuální výzvou v oblasti bezpečnosti a obrany je měnící se bezpečnostní prostředí, které má a bude mít vliv na Alianci a jednotlivé spojence. NATO se vrací ke kořenům, se zaměřením na společnou obranu, posílení společných schopností, společný výcvik apod., což samozřejmě má a bude mít vliv i na činnosti a programy financované v rámci společného financování NATO. Relativně klidné období, kdy jsme se – v návaznosti na redukce obranných výdajů - snažili „dělat více s méně“, tak již skončilo a s rostoucími požadavky nyní začíná růst i objem prostředků vynakládaných v rámci společného financování.

Snaha dělat více s méně přitom (nepřekvapivě) nenaplnila původní očekávání: nižší úroveň vstupů k vyšším výstupům nevedla a úsporná opatření např. v programu NSIP, realizovaná v době výše zmíněné globální finanční krize, jsou jednou z příčin nízké úrov-

¹³ Wales Summit Declaration, čl. 111 a 112, dostupné na www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts.htm

ně čerpání v tomto programu, se souvisejícími dopady na rozvoj společných schopností Aliance.

Rozpracování a plná implementace některých opatření je vzhledem k jejich složitosti (dané v některých případech i mezinárodním prostředím) „během na dlouhou trať“, což je i případ opatření připravených v návaznosti na úkoly ze summitu ve Walesu.

Zejména jde o zlepšení procesu pořizování společně financovaných schopností. Zde nyní k hlavním problémům, které mají negativní vliv na rozvoj schopností, patří délka procesu, kdy čas od zahájení přípravy CP po dokončení implementace trvá průměrně cca 16 let, nízká míra implementace NSIP (v několika posledních letech bylo reálné čerpání NSIP výrazně pod schválenými stropy financování), složitost řídicích struktur, kdy struktura zodpovědnosti je poměrně složitá a nepřehledná a jasně nastavená není ani zodpovědnost za celý proces.

Nedostatky jsou jak v kvalitě a délce přípravy, posuzování a projednávání investičních projektů, tak v rámci hodnocení a kontroly jejich implementace a ukončování. Na tyto problémy a nedostatky upozornila v roce 2015 ve své zprávě o auditu NSIP¹⁴ i Mezinárodní rada auditorů NATO (International Board of Auditors for NATO – IBAN). RPPB proto v součinnosti s vojenskými orgány navrhl řadu opatření, k nimž patří lepší definování struktury zodpovědnosti v rámci celého procesu, implementace transparentních a realistických plánů rozvoje schopností, zlepšení společných zpráv IS a IMS v rámci posuzování identifikovaných požadavků, zlepšení zpráv o skutečné implementaci schopností, revize procesů a struktur ACT, lepší provázání s procesem obranného plánování NATO (NDPP) apod. Vzhledem k širším aspektům řízení procesu pořizování společně financovaných schopností nyní na zlepšení celkového nastavení řízení pracuje Výbor zástupců stálých představitelů při NATO (Deputies Committee, DPRC). U většiny dalších opatření již implementace probíhá.

Na konci května 2016 pak IBAN dokončil výkonnostní audit procesu přípravy CP¹⁵. K hlavním zjištěním opět patřila délka procesu, nedostatky v procesu přípravy CP, a to např. v oblasti personálu, informační podpory a nastavení řízení. Neefektivní je dle IBAN i proces definování požadavků na schopnosti, kdy navíc příprava CP obecně nevychází z požadavků NDPP. Tato zjištění jsou pravdivá a nejsou žádným překvapením: k jejich odstranění většinou směřují již schválená opatření z roku 2015. RPPB následně připravil další opatření tak, aby byly odstraněny i zbývající problémy.

Aktuální výzvou je i implementace nového procesu plánování zdrojů. Na základě úkolu ze summitu ve Walesu připravil RPPB doporučení ke zlepšení v této oblasti, která NAC schválil v červnu 2015¹⁶. RPPB usiloval o vyřešení problémů dosavadního procesu (zejména zaměření v zásadě pouze na stanovení finančních stropů na následující rok, s tím související nedostatečný důraz na pořizování schopností, délka procesu, jeho načasová-

¹⁴ IBAN, Special Report to Council on the Need to Reform NATO Security Investment Programme Governance. C-M(2015)0043 z 8. 6. 2015, dostupné na www.nato.int/cps/en/natohq/topics_111783.htm

¹⁵ IBAN, Performance audit report to Council on the need to improve NATO's Capability Package proces. IBA-A(2016)51 z 24. 5. 2016, dostupné na www.nato.int/cps/en/natohq/topics_111783.htm

¹⁶ Resource Policy and Planning Board, Reviewing the Common Funded Resource Planning. PO(2015)0356, 19. 6. 2015

ní, nedostatečné propojení s NDPP, apod.). MTRP byl navíc pravidelně schvalován pozdě (v minulých letech vždy až po začátku rozpočtového procesu), čímž byla devalvována jeho hodnota pro řízení. Cílem nového nastavení plánování je větší orientace procesu a jeho výstupu – MTRP – na plánování s důrazem na plánování schopností a provádění s NDPP. Schváleny byly i změny harmonogramu procesu MTRP a jeho nastavení a větší zaměření hodnotícího procesu na implementaci schopností. Zároveň došlo k rozdělení na dvě etapy – stanovení stropů financování na následující rok a plánování na dalších 5 let. Vzhledem k rozdílným názorům spojenců na výše stropů financování a zpoždování práce NMA na CNIS však dochází ke zpoždování schvalování jednotlivých plánovacích dokumentů a tím i implementace nového nastavení plánování.

Související sada dalších reformních úkolů je uvedena i v Plánu zdrojů 2016, připraveném v rámci přechodu na nový proces plánování zdrojů. Jde např. o úkoly v oblasti implementace nového nastavení procesu plánování zdrojů, vyjasnění zodpovědnosti, zavedení systému řízení výkonosti, zvýšení flexibility vedoucích pracovníků (s delegací pravomocí a jasně vymezenou zodpovědností) apod.

Summit NATO ve Varšavě¹⁷ (červenec 2016) v oblasti společného financování uložil i úkol zlepšit prioritizaci k zajištění lepšího provádění politických a vojenských priorit s požadavky v oblasti zdrojů a potvrdil úkol zlepšit celkové nastavení řízení procesu pořizování společně financovaných schopností.

Další aktuální výzvou je nárůst požadavků vojenského rozpočtu NATO, zejména provozních výdajů prvků a programů velitelské struktury NATO, a to v souvislosti s financováním podpory systému velení a řízení vzdušných sil Aliance (Air Command and Control System – ACCS), výcviku a v oblasti provozu komunikačních a informačních systémů. Nárůsty nákladů jsou často způsobeny přechodem na nové technologie (se zvyšujícími se provozními náklady), zároveň však v řadě případů souvisí i s přechodem na zákaznické financování NCIA. Zákaznické financování se zatím nejeví jako velký úspěch – mj. i vzhledem k ne zcela jasné a komplikované struktuře řízení, pravomocí a zodpovědnosti.

Zároveň rostou i výdaje na provoz AGS a na podporu implementace Akčního plánu připravenosti (Readiness Action Plan – RAP), schváleného na summitu NATO ve Walesu. Implementace RAP bude mít – spolu s realizací dalších nových CP – dopady zejména na NSIP – v budoucnu tak lze očekávat i vyšší čerpání v tomto programu (oproti současné nízké míře implementace).

Tyto nárůsty požadavků nejsou žádným překvapením (oproti stavu v roce 2009) a jsou finančním vyjádřením již učiněných rozhodnutí spojenců. Jde přitom většinou o prioritní požadavky. Diskuse spojenců k (rostoucím) stropům a plánovaným úrovním financování jsou však i nadále komplikované: po létech úspor již ve vojenském rozpočtu NATO nezbylo mnoho aktivit s nízkou prioritou, které by bylo možné zrušit bez negativních dopadů na činnost prvků NCS. A zároveň po redukcích obranných výdajů řady spojenců v minulých letech jsou obranné rozpočty některých z nich stále velmi napjaté, což má vliv na jejich ochotu navyšovat výdaje společného financování.

Spojenci si však uvědomují nezbytnost adekvátního financování NCS, což je důležitý předpoklad pro nalezení řešení tohoto problému a vytvoření rovnováhy mezi požadavky

¹⁷ Warsaw Summit Communiqué, čl. 137, dostupné na www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts.htm

a finančními možnostmi. To se ukázalo i v roce 2016, kdy se po složitých jednáních podařilo v říjnu nalézt kompromisní řešení stropů financování pro rok 2017, akceptovatelné pro všechny spojence. Tento rok pak byl MTRP na roky 2018–2022 schválen NAC v červenci.

VAZBA NA ČR A JEJÍ POZICE

ČR si uvědomuje zásadní význam společného financování pro Alianci. Dlouhodobě podporujeme reformu NATO včetně reformního úsilí směřujícího k lepšímu řízení a využívání společných finančních prostředků NATO tak, aby společné financování ještě efektivněji poskytovalo potřebné společné schopnosti Aliance a přispívalo tak k posilování její akceschopnosti a soudržnosti. V této souvislosti usilujeme zejména o zlepšení procesu plánování a pořizování společně financovaných schopností, přičemž dlouhodobě požadujeme větší orientaci MTRP na plánování s důrazem na plánování schopností a provázání s NDPP. Aktivně jsme se tak účastnili i diskusí směřujících k novému nastavení plánování a na přípravě nových opatření v rámci pořizování společně financovaných schopností.

ČR do společného financování NATO (Vojenský rozpočet, NSIP, Civilní rozpočet) aktuálně přispívá cca 0,5–0,6 mld. Kč ročně. Část prostředků se ČR přitom vrací – zejména formou financování projektů NSIP v ČR (v letech 1999–2016 v celkovém objemu cca 3,7 mld. Kč – např. na letištní infrastrukturu, páteřní radiolokátory, implementaci ACCS ad.). České podnikatelské subjekty mají navíc možnost participovat na zakázkách hrazených ze společného financování vyhlášených hostitelskými zeměmi (agentury NATO, členské země, velitelství).

PŘEDPOKLÁDANÝ BUDOUCÍ VÝVOJ V RÁMCI SPOLEČNÉHO FINANCOVÁNÍ

Jak řekl slavný dánský fyzik Niels Bohr: „Předpovědi jsou složité, zvláště když se týkají budoucnosti“. V případě společného financování je nicméně možné zejména blízkou budoucnost předpovědět s rozumnou mírou přesnosti.

Pokračovat budou práce na procesním nastavení, a to zejména v oblasti zlepšení procesu pořizování společně financovaných schopností. Připravena bude nová struktura řízení s jasnějším nastavením zodpovědnosti a pravomocí, zkrácena celková délka procesu (od identifikace požadavků až po dokončení projektů), zlepšena informační a personální podpora, lépe bude nastavena vazba na NDPP, a to mj. i prostřednictvím tzv. kolektivních cílů. Implementovány budou moderní způsoby řízení, včetně systému řízení (a měření) výkonnosti. Plně implementováno bude nové nastavení procesu plánování zdrojů, a dále zlepšena prioritizace požadavků. Další nová racionalizační opatření budou v budoucnu bezpochyby následovat a nastavení procesu společného financování NATO bude nadále průběžně přizpůsobováno novým podmínkám.

S narůstajícími potřebami bude nadále nezbytné balancovat požadavky s dostupnými zdroji: lepší nástroje, včetně lepšího plánování a prioritizace, poskytnou kvalitnější infor-

mační podporu pro rozhodování. Spojenci tak budou mít pro kvalifikované rozhodnutí ještě lepší vstupy než nyní a zároveň by měli být dostatečně přesvědčeni i o efektivnosti a hospodárnosti vynakládání prostředků. I nadále však zřejmě budou pokračovat složité a citlivé diskuse stropů financování, protože konečné rozhodnutí – učiněné konsensem – je nakonec v rukou spojenců. Na těch pak záleží, jakou částku jsou a budou ochotni vynaložit pro potřeby společného financování NATO.

ZÁVĚR

Společné financování NATO je živým a funkčním systémem, který významně přispívá k posilování akceschopnosti, soudržnosti a solidarity Aliance. Během své dosavadní historie prošlo poměrně velkým vývojem a dosud bylo vždy schopno reagovat na všechny výzvy a změny.

Zejména v období posledních několika let byla schválena a ve většině případů i implementována řada reformních opatření s cílem účelnějšího, hospodárnějšího a efektivnějšího vynakládání společných zdrojů Aliance a zavedení moderního finančního managementu. Prostor pro další zlepšení však nadále existuje a další racionalizační opatření budou v budoucnu bezpochyby následovat. Nastavení procesu společného financování NATO tak bude nadále průběžně přizpůsobováno novým podmínkám a spojenci tak mají a budou mít stále lepší vstupy pro kvalifikovaná rozhodnutí.

Seznam použitých zkratk:

ACO	Allied Command Operations	strategické velitelství NATO pro operace
ACT	Allied Command Transformation	strategické velitelství NATO pro transformaci
BC	Budget Committee	Rozpočtový výbor
CP	Capability Package	program rozvoje schopností
DPRC	Deputies Committee	Výbor zástupců stálých představitelů při NATO
IBAN	International Board of Auditors for NATO	Mezinárodní rada auditorů NATO
IC	Investment Committee	Investiční výbor
IS	International Staff	Mezinárodní štáb NATO
IS/NOR	NATO Office of Resources	Úřad NATO pro zdroje
MC	Military Committee	Vojenský výbor NATO
MTRP	Medium Term Resource Plan	střednědobý plán zdrojů
NAC	North Atlantic Council	Severoatlantická rada
NCIA	NATO Communications and Information Agency	Komunikační a informační agentura NATO
NCS	NATO Command Structure	velitelská struktura NATO
NDPP	NATO Defence Planning Process	proces obranného plánování NATO
NMA	NATO Military Authorities	vojenské orgány Aliance
NSIP	NATO Security Investment Programme	Program bezpečnostních investic NATO
NSPA	NATO Support and Procurement Agency	Agentura NATO pro podporu a pořízování
RPPB	Resource Policy and Planning Board	Výbor pro politiku a plánování zdrojů NATO

Autor: *Ing. Josef Můčka, nar. 1970, absolvent VVŠ PV Vyškov (1993), obor ekonomika armády - finance. Od roku 1993 pracuje na MO (na různých pozicích – nejdříve ve finanční oblasti a následně v oblasti obranného plánování). V letech 2006–2009 byl obranným poradcem na Stále delegaci ČR při NATO, kdy od roku 2007 působil na Úřadu NATO pro zdroje (na oddělení pro plánování a politiku zdrojů). V letech 2009–2014 byl ředitelem odboru strategického rozvoje SOPS MO. Od srpna 2014 do konce července 2017 byl obranným poradcem na Stále delegaci ČR při NATO a zástupcem ČR ve Výboru pro politiku a plánování zdrojů NATO. Od 1. 8. 2017 nastoupil opět na odbor strategického rozvoje SOPS MO. V letech 1996, 1997 a 1998 absolvoval studijní pobyty v zahraničí (USA, Švédsko a SRN) v oblastech řízení zdrojů a obranného plánování.*

Jak citovat: MŮČKA, Josef. Společné financování NATO – včera, dnes a zítra. *Vojenské rozhledy*. 2017, 26 (3), 78-90. ISSN 1210-3292 (print), 2336-2995 (on-line). Available at: www.vojenskerozhledy.cz