
Recenzovaný článek

Strategické dokumenty České republiky a akvizice rezortu obrany

Strategic Documents of the Czech Republic and Ministry of Defence Acquisitions

Ing. Antonín Novotný, Ph.D.

Abstrakt: Cílem článku je zamyšlení a exkurz do historie vybraných koncepčních dokumentů, které Ministerstvo obrany zpracovávalo nebo se na jejich zpracování podílelo a jež mají vztah k plánování akvizic. Ambicí článku není komplexní hodnocení procesu, ale pouze jeho vybraných aspektů. Po mnoha letech snižování finančních prostředků rezortu obrany nyní probíhá situace opačná. V souvislosti s novou situací je nutno přehodnotit dosavadní přístup k této problematice, aby byla v maximální míře zabezpečena obranyschopnost České republiky a tím přeneseně i NATO a Evropské unie. Skutečnost, že český strategický dokument patřil mezi nejlepší v EU, neznamená, že je tím automaticky zabezpečeno efektivní vynakládání finančních prostředků na obranu.

Abstract: This article aims to reflect a digression into the history of selected strategic documents, which processed the Ministry of Defence or was in the processing involved - in connection to the planning of acquisitions. The ambition of the article is not a comprehensive evaluation process, but only the selected aspects. After many years of decreasing Czech defence budget, is here the opposite situation. In connection with the new situation it is necessary to rethink the current approach to this topic; to ensure maximal security of the Czech Republic and in a figurative sense NATO and the European Union also. The fact, that the Czech strategy document was among the best in the EU, does not mean that defence spending is automatically efficient.

Klíčová slova: Strategické dokumenty; obranné schopnosti; koncepce; strategie.

Keywords: Strategic Documents; Defence Capabilities; Concept; Strategie.

ÚVOD

„Přál bych si, aby tato doplněná Bezpečnostní strategie byla efektivním nástrojem pro vládu ČR k zajišťování svých klíčových úkolů, kterými jsou zajištění bezpečnosti obyvatel a obrana svrchovanosti a územní celistvosti.“¹

Stejně jako tato slova z předmluvy *Bezpečnostní strategie České republiky* z února roku 2015 je podobné konstatování uvedeno v předcházejících bezpečnostních strategiích. Nicméně je nutno konstatovat, že samotné strategické dokumenty, a to ani ty sebelepší, bezpečnost a obranu nezajistí. Týká se to jak zajištění podmínek, tak i obranných akvizic, které celý tento proces provází a jsou jeho nedílnou součástí.

1. VYBRANÉ STRATEGICKÉ DOKUMENTY ČESKÉ REPUBLIKY VYDANÉ V MINULOSTI

Přistoupením k NATO v roce 1999 a vstupem do Evropské unie v roce 2004, se Česká republika zařadila do skupiny zemí sdílejících stejné hodnoty, svobodu, mír a bezpečnost. Z tohoto úhlu pohledu se jeví přirozené, že se Česká republika jako členský stát obou těchto organizací nemůže vyčleňovat z žádných aktivit a plnění závazků, ke kterým se přihlásila.

K tomu bylo také mimo jiné nutné uzpůsobit i výstavbu a rozvoj ozbrojených sil a jejich hlavní složky Armády České republiky. Základem pro tento proces, kromě strategických rozvojových dokumentů, je adekvátní a předvídatelný zdrojový rámec pro obranné výdaje, což představuje problém, se kterým se rezort ministerstva obrany potýkal více jak jednu dekádu.

V minulosti bylo v České republice vydáno několik koncepčních materiálů jako *Koncepce výstavby profesionální Armády České republiky a mobilizace ozbrojených sil České republiky*² v roce 2002, *Koncepce výstavby profesionální AČR a mobilizace ozbrojených sil České republiky přepracovaná na změněný zdrojový rámec*³ v roce 2003, *Transformace rezortu Ministerstva obrany České republiky*⁴ v roce 2007, které reagovaly na snižování finančního rámce a jejichž ambicí bylo určit směr rozvoje AČR a rozvoj schopností

1 MZV ČR. *Bezpečnostní strategie ČR*. Praha, únor 2015. [cit. 2016-03-08]. Dostupné z: http://www.mzv.cz/file/1386521/Bezpecnostni_strategie_2015.pdf

2 MO. *Koncepce výstavby profesionální Armády České republiky a mobilizace ozbrojených sil České republiky*. Praha, 2002. [cit. 2016-06-15]. Dostupné z: <http://www.mocr.army.cz/images/Bilakniha/CSD/004.pdf>

3 MO. *Koncepce výstavby profesionální AČR a mobilizace ozbrojených sil České republiky přepracovaná na změněný zdrojový rámec*. Praha, listopad 2003. [cit. 2016-06-15]. Dostupné z: <http://www.mocr.army.cz/images/Bilakniha/CSD/005.pdf>

4 MO. *Transformace rezortu Ministerstva obrany České republiky*. Praha, 2007. [cit. 2016-06-15]. Dostupné z: http://www.mocr.army.cz/images/Bilakniha/CSD/transformace_rezortu_MO__R_2007.pdf

za podmínek nižšího rozpočtu. Další změny finančního rámce znemožnily naplnění těchto dokumentů, protože k jejich realizaci a naplnění chyběly finanční zdroje. Bez rozpočtové stability nelze totiž racionálně plánovat ani sdílet schopnosti.

Mezi další dokumenty, jejichž ambicí bylo budovat a rozvíjet schopnosti, patřila v září 2004 usnesením vlády ČR schválená *Národní strategie vyzbrojování*⁵ nebo materiál *Trendy rozvoje schopností ozbrojených sil*,⁶ který oblast schopností hodnotil a stavěl na třech pilířích – lidských zdrojích, jejich vybavení a výzbroji a na jejich organizaci.

Schopnosti ozbrojených sil vyjadřovaly jejich kvalitu i použitelnost. Měly umožnit efektivně eliminovat bezpečnostní hrozby a rizika v budoucích krizových situacích a válečných konfliktech při kolektivní i individuální obraně. Schopnosti ozbrojených sil ČR byly charakterizovány především připravenými osobami, dále odpovídající organizační strukturou a v neposlední řadě kvalitou výzbroje a úrovní všestranného zabezpečení.

V červenci roku 2008 byl vládou České republiky vzat na vědomí materiál *Dlouhodobá vize rezortu Ministerstva obrany*,⁷ který měl být výchozím dokumentem stanovujícím směr a priority pro další etapu transformace rezortu obrany, s cílem dalšího rozvoje jeho schopností pro efektivní realizaci obranné politiky České republiky v horizontu 20 let. Vycházel především ze *Souhrnné politické směrnic NATO*, dlouhodobé vize rozvoje evropských obranných schopností, z trendů rozvoje vojenství a stavěl na stejných principech jako tehdejší aktualizovaná *Vojenská strategie České republiky*.⁸ Tato strategie měla určovat, jakým způsobem bude zajišťována obrana ČR a její bezpečnostní zájmy v následujícím období, jakým způsobem se rezort obrany bude na stanovených úkolech podílet a jak budou vytvářeny schopnosti ozbrojených sil k naplnění této strategie. V roce 2012 pak byla *Vojenská strategie České republiky* nahrazena dokumentem *Obranná strategie*.⁹

I když materiál *Dlouhodobá vize rezortu Ministerstva obrany* nebyl do této doby fakticky zrušen, nebyly závěry z tohoto dokumentu realizovány. Jedním z hlavních důvodů byl výrazný pokles obranných výdajů v tomto období.

Souběžně s přijetím dokumentu *Transformace rezortu Ministerstva obrany České republiky* v roce 2007 bylo Generálnímu štábu Armády České republiky uloženo zpracovat Koncepti rozvoje AČR.¹⁰ Protože předložené výsledky práce nebyly uspokojivé, byla ve spolupráci s ním poté zpracována a v roce 2011 vydána *Bílá kniha o obraně*,¹¹ koncepční materiál, který analyzoval tehdejší stav rezortu MO a měl ambici určit vize dalšího

5 MO-AVIS. *Národní strategie vyzbrojování*. Praha, 2004. ISBN 80-7278-246-0. [cit. 2016-06-15]. Dostupné z: <http://www.mocr.army.cz/images/Bilakniha/CSD/006.pdf>

6 GALATÍK, Vlastimil. *Trendy rozvoje schopností ozbrojených sil*. In *Podklad pro dlouhodobý výhled rozvoje rezortu*. Brno: Ústav strategických studií UO, 2005. ÚSS/2005-S-00.

7 MO. *Dlouhodobá vize rezortu Ministerstva obrany*. Praha, 2008. [cit. 2016-06-15]. Dostupné z: <http://www.mocr.army.cz/images/Bilakniha/CSD/2008%20Dlouhodobá%20vize%20rezortu%20MO.pdf>

8 MO. *Vojenská strategie České republiky*. Praha, 2008. [cit. 2016-06-07]. Dostupné z: <http://www.mocr.army.cz/images/Bilakniha/CSD/2008%20Vojenska%20strategie%20OCR.pdf>

9 MO ČR. *Obranná strategie ČR. Východiska pro zajištění obrany*. Praha, 2012 [cit. 2016-06-07]. Dostupné z: <http://databaze-strategie.cz/cz/mo/strategie/obrana-strategie-cr-2012?typ=download>

10 GŠ AČR. *Koncepce rozvoje Armády České republiky*. Návrh, říjen 2009. Nepublikováno.

11 MO ČR-OKP. *Bílá kniha o obraně*. Praha, květen 2011. [cit. 2016-06-07]. 167 s. ISBN 978-80-7278-564-3. Dostupné z: <http://www.mocr.army.cz/ministr-a-ministerstvo/odkazy/odkazy-46088>

rozvoje rezortu. Jednou z důležitých částí tohoto dokumentu bylo stanovení východiska pro plánování schopností, které vycházelo z provedené analýzy tehdejšího stavu a z principů přístupu České republiky k bezpečnostním otázkám.

Podle závěrů uvedených v *Bílé knize* byl tehdejší stav neudržitelný, neboť došlo k značnému podfinancování rezortu MO. V dokumentu byl konstatován deficit v hodnotě dvou ročních rozpočtů a predikce, že pokud nedojde k zásadním změnám, nebude Česká republika schopna dostát svým závazkům v Alianci, což může vážně poškodit její kredibilitu.

Na základě ekonomické analýzy formulovala *Bílá kniha* do roku 2020 tři scénáře: rozvojový (rozpočet v uvedeném časovém horizontu cca 63 miliard Kč), stabilizační (cca 56 miliard Kč) a úpadkový (cca 48 miliard Kč). Dokument byl již v době svého vzniku kritizován některými odborníky¹² pro jeho nereálnost v oblastech lidských, finančních a materiálových zdrojů státu s ohledem na vyčleněný zdrojový rámec Ministerstva obrany, což se v následujícím období potvrdilo. Již v roce 2013 byl rozpočet Ministerstva obrany ve výši 40,7563 miliard Kč, což bylo o 3 miliardy méně než v roce 2011,¹³ v době vzniku *Bílé knihy*. Trend snižování obranného rozpočtu České republiky pokračoval i v dalším období, což mělo negativní vliv i na procesy plánování a budování vojenských schopností.

2. BUDOVNÍ OBRANNÝCH SCHOPNOSTÍ EVROPSKÉ UNIE

Tuto českou *Bílou knihu o obraně* společně s podobnými 26 národními dokumenty v roce 2013 podrobně zkoumali a porovnávali ve studii *Europe's Strategic Cacophony*¹⁴ experti European Council on Foreign Relations – Olivier de France a Nick Witney. Porovnávali členské země European Defence Agency (EDA) – nebylo zahrnuto Dánsko, které není členem EDA, a Chorvatsko, které se stalo členskou zemí EU ke dni 1. 7. 2013.

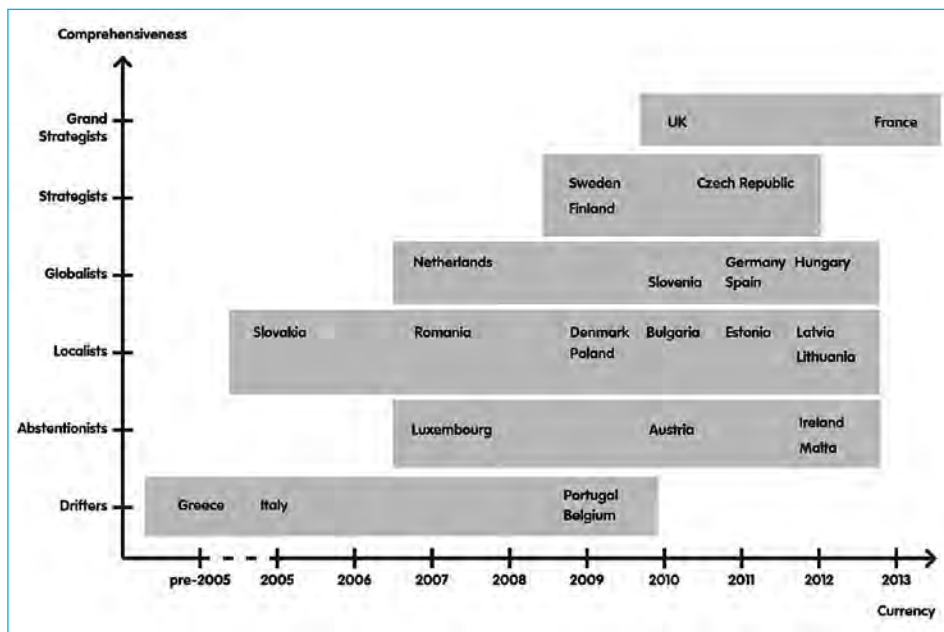
Podle závěrů této studie patřila Česká republika mezi „Stratégy“, tedy země s nejlepšími strategickými dokumenty v Evropě. Lepší byla už jen Velká Británie a Francie – viz obrázek č. 1. Studie zdůrazňuje podrobné české posouzení širšího strategického kontextu, formulaci národních strategických cílů a přizpůsobení role a misí ozbrojených sil těmto cílům. Dále mimo jiné chválí projekci rozpočtu a lidských zdrojů a systémové plánování sil.

Vojenské schopnosti země se ale neměří na základě kvality strategických dokumentů, ale na základě skutečně a efektivně vynaložených nákladů a dosažených schopností ozbrojených sil.

12 RAŠEK, Antonín. Bílá kniha o Obraně České republiky. Vojenské rozhledy, 2011, roč. 20 (52), č. 4, s. 86–92, ISSN 1210-3292. [cit. 2016-06-15]. Dostupné z: <http://www.vojenskerozhledy.cz/kategorie/bila-kniha-o-obrane-ceske-republiky>

13 Rezortní rozpočet, základní ukazatele státního rozpočtu v kapitole MO ČR v letech 1993-2013. [cit. 2016-06-16]. Dostupné z: <http://www.mocr.army.cz/scripts/detail.php?id=5146>

14 DE FRANCE, Olivier. WITNEY, Nick. *Europe's Strategic Cacophony*. European Council on Foreign Relations. Paris, April 2013. ISBN: 978-1-906538-77-4. [cit. 2016-05-24]. Dostupné z: http://ecfr.eu/page/-/ECFR77_SECURITY_BRIEF_AW.pdf



Obrázek č. 1: Porovnání úrovně strategických dokumentů zemí EU

Zdroj: DE FRANCE, Olivier. WITNEY, Nick. *Europe's Strategic Cacophony*.

Dle závěrů tehdejší studie chyběla Evropské unii jako celku jasná deklarace společných zahraničních a bezpečnostních zájmů. Obranné ambice Evropy byly dle studie ochromeny absencí společného strategického výhledu. Většina států EU má svou národní bezpečnostní strategii, ty ale nejsou většinou aktualizované. Evropu dle studie trápí strategická krátkozrakost a nesoulad i v podobě nekoordinovaných masivních škrtů v obranných rozpočtech jednotlivých členských zemí. To by přitom mohlo mít v budoucnu katastrofální dopad pro schopnosti Evropy se vůbec bránit. A to i přesto, že státy EU vydávaly na obranu 200 miliard EUR, tedy více než Rusko a Čína dohromady.¹⁵

Nepříznivý stav v oblasti evropských obranných výdajů v dalším období pokračoval a současná situace v Evropě došla do stavu, že pokud se situace nezmění, vývoj v oblasti budování ozbrojených sil zemí sdružených v EU může směřovat k následujícím scénářům:

1. „Bonsajové“ armády (Bonsai Armies) – malé armády, které by byly důsledkem uplatňování stejných logických postupů a jednání, jež byly užívány od konce studené války. Důsledkem pasivního přístupu došlo ke ztrátě asi 20 % vojenských schopností pouze za období 2008–2014. Tento scénář je podle této studie nejméně přijatelný nebo dokonce nebezpečný, protože vojenské oslabení členských zemí EU v zásadě vyzývá jiné mocnosti, aby tento stav využily ve svůj prospěch.
2. Obranná uskupení (Defence Clusters) – tento scénář by byl naplněn, pokud by členské státy splnily dříve přijaté závazky v průběhu několika příštích let. Znamenalo

¹⁵ Ref. 14, str. 9

by to investice do projektů EDA a rozvoj evropských strategických schopností, tedy budovat a sdílet schopnosti v clusterech. Částečně taková spolupráce v současné době probíhá, nicméně ne v tak intenzivní podobě, jak bylo prezentováno v oficiálních vyhlášeních.

3. Mírové operace (Peace Operations) – scénář, který je založen na skutečnosti, že v průběhu uplynulých 15 let se evropská spolupráce v oblasti obrany soustřeďovala na „Peace support“ operace v rámci společné bezpečnostní a obranné politiky (CSDP) EU. Jiných náročnějších vojenských operací by se EU vzdala a společná spolupráce by se soustřeďovala pouze na souvislosti s rozvojem kapacit pro tyto mírové operace (logistika, zdravotnická podpora a strategická přeprava).
4. Evropské NATO (European NATO) – evropská obrana pevně integrovaná s NATO. NATO a transatlantická aliance by byla jádrem evropské obranné spolupráce. Vojenské struktury CSDP by byly integrovány do transatlantické struktury NATO. EU by řídila pouze aktivity civilního krizového řízení. Na evropskou část NATO v rámci tohoto scénáře by již nebylo nahlíženo jako na hrozbu jednoty NATO, ale jako na poskytovatele evropského vedení. NATO by závazně zajišťovalo čtyři klíčové úkoly: kolektivní obranu, vojenské krizové řízení, společnou bezpečnost a budování odolnosti.
5. Evropská armáda (European Army) – scénář vychází ze skutečnosti, že v současné době žádný stát nedokáže samostatně čelit násilným konfliktům, hybridním hrozbám a sofistikovaným kybernetickým útokům v Evropě a mimo ni. Zhoršující se bezpečnostní situace ve světě nutí k mezinárodní dělbě práce v krizovém řízení a bezpečnosti a vytváří tlak na EU ve smyslu zintenzivnění aktivit v oblasti bezpečnosti a obrany.¹⁶

3. BUDOVÁNÍ OBRANNÝCH SCHOPNOSTÍ ČESKÉ REPUBLIKY V SOUČASNOSTI

Pro zajištění obrany České republiky je klíčová aktivní účast v systému kolektivní obrany NATO opírajícím se o silnou transatlantickou vazbu. Je proto nezbytné, aby ČR rozvíjela své obranné schopnosti ve spojeneckém systému obranného plánování NATO.

Obranné plánování, respektive plánování činnosti a rozvoje MO, je v souladu se zákonem č. 222/1999 Sb. o zajišťování obrany České republiky, jedna z plánovacích disciplín nacházející se ve struktuře plánování obrany České republiky. Obranné plánování, stejně tak jako i ostatní plánovací disciplíny, vystupuje jako řídicí oblast procesů, přičemž se dále rozpadá do skupin řídicích procesů, které jsou definovány v rozkazu Ministra obrany č. 66/2012 *Plánování činnosti a rozvoje v rezortu Ministerstva obrany*,¹⁷ tj. zpracování

¹⁶ EU Institut for Security Studies. Envisioning European defence. Five futures. Chaillot papers, March 2016 [cit. 2016-05-08]. Dostupné z: http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Chaillot_Paper_137.pdf

¹⁷ MO. *Plánování činnosti a rozvoje v rezortu Ministerstva obrany*. RMO č. 66/2012. Praha, Věstník MO č. 26/2012. ŠIS AČR.

dlohodobého výhledu rozvoje rezortu, zpracování směrnice pro plánování činnosti a rozvoje rezortu, aktualizace a zpracování střednědobého plánu, zpracování ročního plánu a zpracování ročního plánu organizačního celku rezortu.

Výstavba a rozvoj ozbrojených sil jsou procesem, který musí reagovat na nové trendy a požadavky vyplývající z relevantních poznatků a zkušeností získaných ve vojenských operacích probíhajících ve světě, z tendencí vývoje bezpečnostního prostředí a vývoje nových technologií. Významným předpokladem tohoto procesu je kontinuita, kterou lze dosáhnout především dlouhodobým plánováním. Praxe posledních let však ukázala, že v rezortu MO bylo problémem již i plánování střednědobé. Střednědobý plán se dlouho nedařilo prosadit nejen pro nejistý a stále se měnící zdrojový rámec, ale právě i pro neujasněnost dlouhodobých záměrů modernizace a výstavby ozbrojených sil. Teprve v září 2012 byl poprvé od roku 2008 zpracován střednědobý plán, který stanovil priority rezortu obrany pro roky 2013 až 2017.

Doposud přetrvávajícím nedostatkem, který proces rozvoje schopností v rámci rezortu MO částečně limituje, je skutečnost, že i když byla zpracována *Metodika střednědobého a ročního plánování rezortu MO*,¹⁸ není doposud možno k řízení rozvoje schopností využít dokument *Metodika plánování schopností v rezortu MO*. Nebyl doposud vydán, i když jej RMO č. 66/2016 v čl. 21, odst. 3, uvádí společně s *Metodikou střednědobého a ročního plánování rezortu MO* jako dokument, který má rozpracovávat tento rozkaz do potřebné míry podrobnosti.

Nepředvídatelnost ve vyčleňování zdrojového rámce pro obranu ČR, dlouhodobé podfinancování společně s nedokončením transformačních procesů a chybnými rozhodnutími v minulosti způsobily nedosažení všech požadovaných schopností Armády České republiky.¹⁹

Mezitím se však situace změnila. Na základě dohody o navyšování obranného rozpočtu České republiky, podepsané v září 2014, se má rozpočet MO do roku 2020 postupně navyšovat na 1,4 % HDP.²⁰ Od roku 2015 proto nastává opačný trend a rozpočet rezortu obrany by měl do roku 2025 pracovat s celkovou částkou 460 miliard Kč.²¹ Zvyšování rozpočtu by ale nemělo být samoučelné, ale musí být spojeno s jeho co nejefektivnějším vynakládáním, protože prosté zvýšení obranných výdajů ještě nezajišťuje rozvoj vojenských schopností, ani jejich nasměrování. K jejich efektivnímu a účelnému určení by měly přispět v roce 2015 schválené rozvojové dokumenty rezortu MO – *Dlouhodobý výhled pro obranu 2030* a *Koncepce výstavby Armády České republiky 2025*. *Dlouhodobý výhled pro obranu 2030* tvoří koncepční rámec pro naplnění politicko-vojenských ambicí ČR v měnícím se bezpečnostním prostředí, který také

¹⁸ MO. *Metodika střednědobého a ročního plánování rezortu MO*. Praha, 2013. ŠIS AČR.

¹⁹ MO. *Koncepce výstavby Armády České republiky*. Praha, prosinec 2015. str. 18. [cit. 2016-03-08]. Dostupné z: http://www.mocr.army.cz/images/id_40001_50000/46088/KVA__R_ve_ejn__verze.pdf

²⁰ Koalice podepsala dohodu o navyšování rozpočtu. Army.cz, 3. 9. 2014. [cit. 2016-03-10]. Dostupné z: <http://www.mocr.army.cz/informacni-servis/zpravodajstvi/koalice-podepsala-dohodu-o-navysovani-rozpoctu-na-obranu-101452/>

²¹ MO. *Dlouhodobý výhled pro obranu 2030*. Praha, červenec 2015. [cit. 2016-03-10]. Dostupné z: http://www.mocr.army.cz/images/id_40001_50000/46088/Dlouhodob__v__hled_pro_obranu_2030.pdf

dále rozpracovává základní principy výstavby ozbrojených sil. Představuje základní vodítka pro obranné plánování, zejména pro tvorbu návazných koncepčních dokumentů a plánů rozvoje schopností ozbrojených sil.

V rámci *Koncepce výstavby AČR* jsou pak v návaznosti na *Dlouhodobý výhled* vymezeny požadavky na rozvoj schopností AČR a její struktura na období do roku 2025. Koncepce výstavby tak stanovuje hlavní cíle, priority a programy výstavby AČR a definuje potřebný zdrojový rámec.

V tomto kalendářním roce se k nim přidala i *Koncepce obranného aplikovaného výzkumu a vývoje do roku 2022*,²² v březnu 2016 schválená usnesením vlády ČR a nově zpracovávané dokumenty *Strategie podpory obranného průmyslu a (Národní) Strategie vyzbrojování*.²³

Nejen koncepce či strategie jsou ale podstatné – nelze přeceňovat jejich důležitost. Česká republika je přeplněna strategiemi či koncepcemi, protože v současné době je v platnosti cca 120 strategií nebo koncepcí, nikdo je nesleduje ani nevyhodnocuje.²⁴ Daleko podstatnější je uvádění těchto koncepcí do praxe a jejich provázanost s reálným rozpočtem. V této souvislosti lze hovořit i o určité omezené schopnosti při strategickém řízení obrany a bezpečnosti českými vládami vzhledem k množství strategických dokumentů, kterými se v posledních letech přímo řídila výstavba ozbrojených sil nebo které tuto výstavbu zásadně ovlivňovaly. Jde o bezpečnostní, obranné a vojenské strategie, k nimž se později připojily nestandardní dokumenty strategického řízení, jako je *Dlouhodobá vize rezortu Ministerstva obrany, Transformace rezortu Ministerstva obrany a Bílá kniha o obraně*, jakkoliv kvalitně zpracované. V minulosti vydané bezpečnostní, obranné a vojenské strategie by měly mít politickou a deklarativní funkci. *Koncepce výstavby armády* je dokument, který by pak měl mít přímý dopad na proces obranného plánování a následně obranné akvizice. A s tím se také rezort obrany potýká několik let. Vydané dokumenty na sebe nenavazují, ale umožňují revizi některých předcházejících principů a cílů, text připouští různý výklad nebo umožňuje některá nadbytečná rozhodnutí; na druhé straně naopak jiná důležitá rozhodnutí neobsahují. Absentovala časová a obsahová návaznost těchto dokumentů, jako by to bylo v ideálním případě: bezpečnostní strategie – obranná strategie – vojenská doktrína – dlouhodobá vize rezortu MO – koncepce výstavby ozbrojených sil – koncepce nižšího řádu. Bylo to samozřejmě v řadě případů dáno různou dobou jejich zpracování a změnou vnitřní i vnější situace, které reflektovaly reálnou situaci.

V této souvislosti lze uvést příklad dokumentu *Koncepce rozvoje dopravního a vrtulníkového letectva s výhledem do roku 2025*,²⁵ schváleném v listopadu 2013. Na 32 stranách tento materiál vcelku podrobně popisuje současný stav, perspektivy a vývoj letectva AČR.

²² MO. *Koncepce obranného aplikovaného výzkumu a vývoje do roku 2022*. [cit. 2016-06-13]. Dostupné z: https://vyzkum.army.cz/sites/vyzkum.army.cz/files/dokumenty/zakladni-stranka/iii_koncepce.pdf

²³ MO. (Národní) strategie vyzbrojování. Červen 2016. Doposud nepublikováno.

²⁴ *Ekonom*. Přeplněná databáze strategií. [cit. 2016-03-10]. Dostupné z: <http://ekonom.ihned.cz/c1-65147870-preplnena-databaze-strategii>

²⁵ MO. *Koncepce rozvoje dopravního a vrtulníkového letectva s výhledem do roku 2025*. [cit. 2016-03-10]. Dostupné z: http://www.mocr.army.cz/assets/informacni-servis/zpravodajstvi/_material_.pdf

I když byla *Koncepce* schválena usnesením vlády ČR a ministru obrany bylo uloženo předložit vládě návrh dalšího postupu ve věci části obměny letadlového parku dopravního a vrtulníkového letectva, nebyl tento úkol realizován. I když dokument nebyl fakticky zrušen a stále platí, liší se v některých částech od následně taktéž vládou schválené *Koncepce výstavby armády České republiky 2025*, která stanovuje výstavbu AČR jako celku i po jednotlivých druzích vojsk. Týká se to části a pasáže obměny vrtulníkového letectva.

Také v oblasti vojenské vědy a výzkumu se nedařilo dostatečně účinně podporovat akvizice pro potřeby AČR. V materiálu *Koncepce obranného aplikovaného výzkumu, vývoje a inovací na období 2016–2022* je v rámci vyhodnocení dokumentu z předchozího období z let 2009 až 2015 vysloven závěr, že „jako setrvávající nedostatek zůstává u programů veřejných zakázek ve vývoji nízká akviziční návaznost na úspěšně dokončené projekty obranného vývoje.“²⁶ Jako příčina tohoto stavu je uvedena nestabilita priorit rezortu MO v podstatné míře způsobená rozpočtovými restrikcemi, jež jsou vůči rezortu MO uplatňovány. Dále je zde konstatováno, že oblast financování rezortu MO (restrikcí) je mimo rozsah působnosti *Koncepce*. Že se jedná o reálné problémy lze uvést na příkladu nákupu obrněných transportérů IVECO S-LOVCBRN.²⁷ Zadání výzkumného úkolu bylo vydáno již v roce 2009,²⁸ ukončen byl v roce 2012 a celkem bylo vynaloženo cca 98 milionů Kč. I když vozidlo již bylo zavedeno do výzbroje AČR, nedostatek finančních prostředků zapříčinil, že první vozidla z celkem plánovaných 40 kusů, by měla být dodána až v roce 2020.

I když jsou cíle ministerstva obrany podrobně rozpracovány a pravidelně vyhodnocovány v dokumentu se střednědobým výhledem *Soustava cílů rezortu Ministerstva obrany*, čímž vytváří dlouhodobé zadání pro systém vyzbrojování a realizaci programů a projektů vyzbrojování, v tomto případě, vzhledem k době od ukončení projektu do doby dodání prvních kusů nelze hovořit o ideálním stavu, nemluvě již o možném morálním zastarání plánovaných těchto speciálních vozidel.

Nyní nově zpracovávaná (*Národní*) *Strategie vyzbrojování*, která by měla být projednána na úrovni vlády ČR, konstatuje, že „vytváří podmínky pro transparentní a efektivní zajištění ozbrojených sil České republiky moderním, účinným a interoperabilním vojenským materiálem a službami“.²⁹ Za tímto účelem má dokument ambici stanovit ucelený soubor cílů, principů a opatření pro zajištění požadovaných vojenských schopností v celém spektru současných a budoucích operací. Dále uvádí, že nastavuje kvalitativně nový přístup k pořizování vojenského materiálu a služeb na základně zhodnocení současného stavu schopností ozbrojených sil, vývoje a perspektivy národního a evropského trhu s obranným a bezpečnostním materiálem a trendů ve vyzbrojování. Globálním cílem připravované strategie má být vybavit ozbrojené síly vyspělými, efektivními, bezpečnými

²⁶ MO. *Koncepce obranného aplikovaného výzkumu, vývoje a inovací na období 2016–2022*. [cit. 2016-03-10]. Dostupné z: https://vyzkum.army.cz/sites/vyzkum.army.cz/files/dokumenty/zakladni-stranka/iii_koncepce.pdf

²⁷ Právo. Chemici dostanou pro 30 letech auta za miliardu. [cit. 2016-06-07]. Dostupné z: <http://pravo.novinky.cz/p126a01d.php>

²⁸ Informační systém vědy a výzkumu. Zadání výzkumného úkolu modernizace IVECO. [cit. 2016-05-10]. Dostupné z: <https://www.isvav.cz/projectDetail.do?rowId=ODVOP02520092>

²⁹ Ref. 23

a interoperabilními technologiemi, moderním vojenským materiálem a službami, a to v návaznosti na disponibilní zdroje, plánované termíny a požadovanou kvalitu.

Celý problém ale nespočívá jen v novém přístupu nebo vytváření podmínek z úrovně rezortu Ministerstva obrany. Taktéž globální cíl (*Národní strategie vyzbrojování*) opětovně konstatuje to, co již bylo, byť jinými slovy, mnohokrát ve strategických dokumentech v minulosti uvedeno. Jedná se pouze o část řešení, které může rezort obrany ovlivnit. Problémem, kromě financování, bylo mimo jiné i nestabilní a obecné politické zadání, dlouhodobé plánování schopností nebo řízení rizik a prioritizace. V současné době je pak jako největší překážka považována nutnost provázání koncepce i dlouhodobého výhledu s rozpočtem a střednědobým plánováním. Tyto nedostatky byly již v minulosti a nelze je vyloučit ani dnes. V takovém případě se nakupuje neefektivně a nikoliv pro zvyšování vojenských schopností ozbrojených sil. Je nutno také eliminovat realizaci akvizic, které nejsou dostatečně zdůvodněny zvyšováním schopností AČR a jejich potřebností pro obranu ČR. I když se systémové a procesní nastavení plánování činnosti a rozvoje rezortu obrany postupně přizpůsobuje přístupům nejlepší praxe, není současný stav optimální. Probíhá jeho permanentní adaptace což má také negativní dopady na rozvoj schopností, jejich požadavky a na schopnosti jejich realizace. Změna by také měla proběhnout v nastavení plánování podle schopností a také v provázání věcného a finančního plánování a jeho vazba na akvizice.

Kromě rozvíjení tradičních a dnes již standardních oborů, jako je pozemní, letecká nebo protiletecká technika, by se také nemělo zapomínat na nové technologické trendy budoucího rozvoje techniky. K nejrychleji se rozvíjejícím technologiím, které by mohly vést k budoucím technologickým hrozbám, patří biotechnologie, robotika, informační technologie, nanotechnologie a materiály, energetické zdroje a systémy, ve zkratce BRINES – Biotechnology, Robotics, Information Technology, Nanotechnology and Materials, Energy and Resources, and Systems.³⁰

Dle názorů bývalého náčelníka generálního štábu a později ministra obrany Vlastimila Picka jsou pro obranu státu důležité následující skutečnosti:

- Klíčová je kontinuita, ani ne tak personální, jako myšlenková;
- Obrana vyžaduje komplexní, či celostní přístup;
- Obrana potřebuje stabilní prostředí.³¹

S poukazem na již výše uvedené lze konstatovat, že pro všechny tyto jím vyřčené atributy nutné pro obranu státu, jsou v současné době již vytvořeny podmínky nebo jsou dosaženy a zbývá jediné – jejich realizace.

³⁰ LintonWells, II, "Tech Changes Affect U.S.Security," *Defense News*, January 22, 2012. [cit. 2016-03-10]. Dostupné z: <https://www.defensenews.com/article/20120122/DEFPEAT05/301220002/Tech-Changes-Affect-U-S-Security>

³¹ 154. Žofínské fórum, 10. září 2013. Projev ministra obrany V.Picka. [cit. 2016-03-10]. Dostupné z: http://www.mocr.army.cz/assets/informacni-servis/zpravodajstvi/100913_zofin_navrh_proslovu_mo_v5-_2_.pdf

ZÁVĚR

Obrana a bezpečnost České republiky není záležitostí pouze Ministerstva obrany, ale celé společnosti. Prosperita a bezpečnost České republiky jsou úzce propojeny se Severoatlantickou aliancí a Evropskou unií. Tato sounáležitost ovšem také klade větší nároky na vědomí odpovědnosti za obranu hodnot, které tato společenství drží pohromadě. Závazek České republiky k výši a struktuře obranných výdajů v následujícím období, tak není jen dobrou dlouhodobou investicí, ale především základní odpovědností státu. K jejímu naplňování a uskutečňování jsou nutné reálné finanční prostředky. S tím souvisí i jejich efektivní vynakládání. Dosavadní neexistence stabilního, předvídatelného a adekvátního rozpočtového rámce k prosazování účinné bezpečnostní a obranné politiky a její realizaci v minulosti negativně ovlivňovala proces budování vojenských schopností. Ministerstvo obrany by se také mělo, s ohledem na dynamický vývoj bezpečnostního prostředí, soustředit na identifikaci oblastí budoucího technologického rozvoje a inovací, a následně předvídat jejich dopady na schopnosti ozbrojených sil v globálním bezpečnostním kontextu.

Síly a prostředky rezortu MO by měly být připraveny pro plnění širokého rozsahu úkolů v plném spektru operací, od nízké až po vysokou intenzitu, a být schopny flexibilně reagovat také na neočekávané události. V návaznosti na zabezpečení obrany ČR v rámci kolektivních spojeneckých struktur je nutno zajistit i podmínky pro přijetí spojeneckých sil a jejich podporu na území ČR (podpora hostitelskou zemí – HNS). V tomto duchu by se také měly rozvíjet schopnosti rezortu MO.

Bylo by žádoucí obnovit koncept bezpečnostní a obranné politiky, který by byl založen na existenci soustavy provázaných strategických dokumentů, vzájemně si neodporujících, které by umožňovaly mimo jiné i výstavbu schopností rezortu Ministerstva obrany, tj. jejich dlouhodobé plánování a cyklické financování. Nicméně zpracovat kvalitní strategické dokumenty pro oblast obrany patří mezi podmínku nutnou, nikoliv dostačující. Příkladem pro toto tvrzení může být i výborné umístění české Bílé knihy o obraně při srovnání v rámci EU, a následný několikaletý nepříliš pozitivní vývoj v oblasti lidských a materiálních zdrojů rezortu MO. Proto by také tvorba a používání dokumentů v rezortu MO mělo být realistické, přizpůsobené klíčovým schopnostem, které chce rezort dosáhnout. Měly by se také dodržovat periody aktualizace těchto dokumentů, v souladu s původními předpoklady nebo změnou bezpečnostního prostředí (např. *Obranná strategie České republiky* z roku 2012). Struktura dokumentů by měla vycházet z kompetencí odpovědných orgánů, které by měly být vybaveny příslušnými nástroji. Nelze také pominout zpětnou vazbu celého systému. Z tohoto úhlu pohledu se jeví vydání nebo úroveň dosavadní přípravy nově připravovaných dokumentů k této problematice jako krok správným směrem. Velmi důležitý je ale adekvátní a předvídatelný zdrojový rámec pro ekonomickou realizovatelnost projektů, který je způsobilý celý proces výstavby schopností znehodnotit.

Lze proto vyjádřit přesvědčení, že po odstranění překážek by již nic nemělo bránit, aby byly realizovány dlouhodobé záměry rozvoje, udržení nebo utlumení schopností AČR nutných pro obranu a bezpečnost země. Zvýšené finanční prostředky, kterými rezort obrany disponuje, by tak mohly být vynaloženy efektivně s výhledem

do budoucnosti, v souladu s plánovanými akvizičními kroky v *Koncepci výstavby – Milník 2020 a Milník 2025*.³²

Autor: *Ing. Antonín Novotný, Ph.D.* Narozen 1963. V roce 1985 ukončil Vysokou vojenskou školu pozemního vojska ve Vyškově a poté do roku 1988 vykonával velitelské funkce. V období 1988–1991 absolvoval postgraduální studium obor velitelsko-štabní, specializace zpravodajská, a následně v letech 1991–2008 působil v různých funkcích u Vojenského zpravodajství. V letech 2008–2010 pracoval jako obranný poradce ve velitelství NATO při stálé delegaci České republiky při NATO a Stálém zastoupení České republiky při Evropské unii v Bruselu. V letech 2011–2012 akademický pracovník skupiny bezpečnostních studií, katedry celoživotního vzdělávání Univerzity obrany (UO) v Brně. Od listopadu 2012 pracuje jako odborný asistent Centra bezpečnostních a vojenskostrategických studií UO.

Jak citovat: NOVOTNÝ, Antonín. Strategické dokumenty České republiky a akvizice rezortu obrany. *Vojenské rozhledy*. 2016, 25 (3), 21-32. DOI: 10.3849/2336-2995.25.2016.03.021-032. ISSN 1210-3292 (print), 2336-2995 (on-line). Dostupné z: www.vojenskerozhledy.cz

³² Ref. 19, str. 19