

O BUDOUCNOSTI ARMÁDY ČESKÉ REPUBLIKY ROZHODNOU POLITICI

Pracovní dokument k současným problémům
resortu Ministerstva obrany České republiky

Praha
září 2003

IVAN GABAL
ANTONÍN RAŠEK
A PRACOVNÍ SKUPINA

I. Další kritické období Armády České republiky

1. Armáda České republiky se dostala do problémů pokud jde o směr svého dalšího vývoje i svou schopnost plnit úlohy vyplývající z obrany země, ze zadání formulovaných Bezpečnostní strategií ČR, ze závazků kolektivní obrany v NATO a obecně předpokládaných nároků, vyplývajících z účasti ČR na zajištění mezinárodní bezpečnosti vzhledem k novými rizikům.
2. Při plném respektu k úsilí současného vedení resortu MO ČR i velení AČR nelze přehlížet fakt, že v jejich současném postupu existují rizika potenciálně chybných, nezvratných změn v neprospěch výkonnosti i schopností AČR, které od ní ČR může v budoucnu vyžadovat.
3. Zřejmě nejvážnější je obráceně nastavené paradigma odvození a sekvencování reforem AČR. Namísto toho, abychom napřed formulovali úkoly, které bude armáda plnit v příštích letech a na které se má připravovat v dlouhodobé orientaci, a odtud pak odvodili priority pro její strukturu, modernizaci, financování a výcvik, postupujeme opačně.
4. Po krátkém období enormního vzestupu proreformní rétoriky vedení ministerstva obrany, domácích a mezinárodních ambicí, i nadějí podstatné části profesionálních vojáků, stejně jako očekávání veřejnosti, dalších institucí státu a spojenců, pokud jde o modernizaci, výkonnost a profesionalitu AČR, ztrácí armáda dynamiku a začíná opět klouzat do útlumu a pouhé mechanické redukce svých aktivit a záměrů.
5. Zlom v dynamice i aspiracích AČR se projevuje v odlivu perspektivních profesionálních vojáků, v poklesu morálky vojáků v důsledku deziluze a obtížné předvídatelnosti ad hoc přijímaných rozhodnutí o změnách či zastavení rozpracovaných projektů a záměrů. Resort obrany se dostal do fáze další diskontinuity a deklinace i v personální úrovni. Přitom jde již o několikátý cyklus personální diskontinuity v poslední dekádě.
6. Sada restriktivních kroků, které současné vedení MO již realizuje, vyžaduje zevrubnou koncepční diskusi dříve, než dojde k takovým změnám ve stavu a směru vývoje AČR, které znemožní její žádoucí vývoj a vzestup výkonnosti, a zejména znehodnotí její schopnost plnit úkoly a zadání, které před ní stojí v domácím i mezinárodním rozměru. Vedení resortu uskutečňuje některé významné a finančně nákladné revizní záměry bez toho, že by jeho záměr byl již vládou schválen, že by již byl ze všech hledisek prodiskutován a podroben externímu a kritickému posouzení mimo rámec MO.
7. AČR musí být věnována pozornost a pomoc odpovědných institucí státu, zejména vlády, kompetentních výborů Parlamentu ČR i dalších institucí. Vyžaduje širší diskusi nejen svého současného stavu, ale především svého dalšího vývoje, směřování a úkolů, které má plnit. Bez vnější podpory nemůže zadání pro AČR vzejít ze samotného resortu obrany. Bez vnějšího politicky a demokraticky generovaného zadání bude překonání dnešní situace obtížné a nákladné.
8. V obdobné situaci se vedení MO i ozbrojené síly státu ocitly během uplynulé dekády několikrát. Obtíže, s kterými se musí vojenská obrana země potýkat dnes, vyplývají také z toho, že pokaždé byly resort MO a AČR ponechány svému osudu bez pomoci, zadání i kontroly, aniž by byl jasně stanoven úkol a cíl AČR, aniž by bylo vedení MO dotázáno jak tento cíl bude plnit, aniž by svou strategii muselo obhajovat mimo resort, a zejména, aniž by bylo kontrolováno zda své záměry plní a byla kdykoli vyvozena odpovědnost za některá viditelně a nepochopitelně špatná i extrémně nákladná rozhodnutí v akvizicích výzbroje, modernizačních programech a investicích do infrastruktury.

9. Za dobu trvání českého státu se poslanecká sněmovna dostala ke skutečně vážné diskusi stavu a směřování obrany země a vývoje ozbrojených sil prakticky jen jednou. Bylo to při diskusi akvizice nadzvukových letounů gripen. Průběh této debaty odkryl malou připravenost resortu MO k veřejné civilní diskusi svých strategických rozhodnutí a modernizačních záměrů, i malou kompetenci poslanců ke kritickému zkoumání obranných a bezpečnostních otázek a stavu ozbrojených sil, bez ohledu na to, kolik desítek miliard resort MO každoročně stojí daňového poplatníka.

II. Kořeny současných problémů a jejich geneze

10. Současný stav je bezprostředním důsledkem neúspěchu reformního plánu vypracovaného předchozím vedením MO ČR. Skutečnost, že tento projekt se rozpadl ve chvíli, kdy došlo ke snížení výdajů na obranu přibližně o 10%, ukazuje na podstatné vnitřní nedostatky celého projektu:
 - (i) Plán neměl vypracované varianty pro situace, jejichž výskyt však byl pravděpodobný a předvídatelný (o potřebě zastavit zadlužování ČR se mluvilo již dosti dlouho). Deficit alternativního strategického myšlení a plánování zapříčinil, že nevyjde-li hlavní plán, celý koncept havaruje;
 - (ii) V pozadí reformy nebyla stabilizovaná a široce sdílená vize směřování a poslání našich ozbrojených sil, kterou by bylo možné převzít a přizpůsobit novým finančním možnostem ČR tak, aby reforma mohla kontinuálně pokračovat;
 - (iii) Absence cílové vize a variantních strategií reformy ozbrojených sil ČR byla důsledkem nedostatečné diskuse a zkoumání konceptu uvnitř MO a AČR pokud jde o možné varianty dalšího vývoje;
 - (iv) Projekt reformy nebyl dostatečně diskutován ani mimo resort, zejména ve vládě a v PSP ČR, kde by zajisté byla nastolena jak otázka poslání armády, tak premisa růstového výhledu financování;
 - (v) Projekt reformy byl připravován souběžně se záměrem nákladné akvizice letounů gripen. Vláda se příliš soustředila na otázku nevojenských přínosů akvizice letounů (offsety), nevěnovala dostatečnou pozornost obsahu a parametrům navrhované reformy, a ponechala vedení resortu volné ruce;
 - (vi) Projekt reformy prakticky nebyl diskutován ani v širší odborné bezpečnostní komunitě, před kterou byl do značné míry utajován. Ani z této strany tedy nemohlo přijít upozornění na potřebu přípravy variantních strategií;
 - (vii) Silná publicita reformy sice byla dobrým základem veřejné podpory projektu i popularity autorů. Byla také obtížně překonatelným a spolehlivým ochranným valem před kritickou diskusí. Zpětně se však ukazuje jako jedna z výrazných slabín projektu.
11. Ani široce sdílená orientace na specializaci v oblasti ochrany proti zbraním hromadného ničení nemá ve svém vývojovém a výzkumném zázemí garantovanou budoucnost. Její rozvojové zázemí je vystaveno problematickým změnám. Propagovaný záměr převzetí této specializace v rámci NATO byl uveřejněn dříve, než byla celá věc v alianci kvalifikovaně projednána. Projekt dosud nebyl doveden do recipročních služeb spojenců pro naši bezpečnost.

12. Budoucí vývoj ozbrojených sil není v dnešní obtížné situaci garantován politickým konsensem všech relevantních politických stran o cílech a úkolech armády. Není proto zaručena stabilita jejího směřování a představy cílového stavu, a to dostatečně nezávisle na střídání vládních koalic. Ani v tomto ohledu nebyla reforma zajištěna potřebnou civilní a politickou kontrolou ozbrojených sil. Reforma byla dokonce v nemalé míře využita v politickém a volebním soupeření politických stran.
13. Spoluodpovědnost politiků za nedostatečně propracovanou, ve variantách nepřipravenou a bez cílové vize vedenou reformu je nesporná. Vláda armádu a obranu optimálně neřídí ani v současnosti, nekontroluje kvalifikovaně její činnost, hospodaření, ani plnění zadaných úloh. Dnešní stav je nejen neúspěchem jedné garnitury vedení resortu MO, ale také širší garnitury politiků ve vládních i opozičních parlamentních pozicích.
14. Havarijní důsledky nesplnění předpokladu expanze finančních zdrojů poukazují na chybná finanční východiska minulého reformního záměru, který nevycházel z tlaku na úspory a zpětnou důraznou kontrolu vynaložených prostředků a hospodaření ozbrojených sil vzhledem k zadaným úkolům, ale z tlaku na udržení, případně zvýšení přílivu peněz. Resort MO ani AČR nejsou dlouhodobě nuceny ke zpětné analýze svého hospodaření a výdajů, ani k racionalitě jejich vynaložení vzhledem k plnění konkrétních i dlouhodobých úkolů a cílů. V úvodní kritické analýze v předcházející reformě byla správně identifikována neefektivnost využívání dostupných prostředků vzhledem k bojeschopnosti a modernizaci armády jako jeden z klíčových syndromů špatného stavu ozbrojených sil a systémových nedostatků v jejich finančním řízení a hospodaření. Ve své praktické implementaci však koncept reformy selhal právě na tom, že nedokázal hospodařit s menším objemem prostředků.

III. Nejvážnější otázky současného vývoje AČR

15. Všeobecné tíhnutí k profesionalizaci statutem, výkonností a kvalifikací vojáků, které je patrné v armádách NATO včetně nových členů, ukazuje jak významným zdrojem výkonnosti moderních armád je stabilizovaný a kompetentní sbor profesionálních vojáků a velitelů. Bez kvalitních profesionálních vojáků AČR nepomůže ani opětovné zvýšení výdajů na obranu.
16. Současnou AČR charakterizuje rozmáhající se deziluze a rezignace zejména perspektivních profesionálních vojáků, ale i zkušenějších velitelů schopných nést odpovědnost, prosazovat profesionalitu a samostatně plnit zadané úkoly. Odchody do civilu z významných velitelských pozic v posledních letech patrně nabývají takového charakteru, že AČR již v současnosti nemá kvalitní personální velitelské rezervy na obsazování náročných pozic.
17. Trvalá dlouhodobá diskontinuita a fluktuace na vysokých velitelských pozicích i množství neustálých reorganizačních změn znemožňují sledovat a kontrolovat kvalitu plnění dlouhodobých záměrů a úkolů, hodnotit efekt práce, vyvozovat odpovědnost a perspektivně ovlivňovat profesionální růst a kariéry vojáků. Klíčová je absence důsledné kontroly plnění úloh a rozkazů a vyvození osobní odpovědnosti za úspěch i neúspěch. Na MO se postupně usazuje řízení bez zpětné vazby k úkolům i lidem.
18. V podmínkách permanentních reforem a neustálých změn, převažující diskontinuity a absence osobní odpovědnosti, se dostala na druhou kolej orientace na skutečný vojenský výkon a výcvik, udržování bojeschopnosti jednotek a plnění klíčových závazků obrany země a výkonnosti ozbrojených sil.

19. V resortu obrany se rozměňuje rozdíl mezi řídicí a velitelskou odpovědností. Smazáváním rozdělení Ministerstva obrany ČR a Generálního štábu AČR, přerozdělováním nebo „integrováním“ kompetencí, se oslabuje a znemožňuje civilní kontrola armády i jasná odpovědnost za stav resortu i bojeschopnost AČR. Přesuny bývalých vojáků do civilu a následně struktur ministerstva obrany, k nimž výrazně dochází v posledních letech, oslabily transparentnost resortu, posílily jeho uzavřenost a nedostupnost i pro parlamentní a vládní kontrolu. Ve vztazích MO a generálního štábu lze hovořit o promíchání rozhodovacích pravomocí, které znemožňuje efektivní rozhodování a vymezení osobní odpovědnosti. Dnešní MO ČR je předimenzované, a to jak personálně, včetně nejvyšších úrovní, tak kompetenčně.
20. Oprávněný tlak na snižování početnosti armády se změnil v prestižní a samoučelné dogma, jehož důsledkem jsou spontánní odchody cenných a pro budoucnost potřebných profesionálů. Bez jasného cílového zadání a představy jde o velice nákladnou a nebezpečnou hru, ve které mizí důvod, k čemu vlastně armádu potřebujeme, ve prospěch závodu o to, na jak nejnižší úroveň ji dokážeme zmenšit.
21. Tlak na úspory financí má spíše charakter vnějšího omezování výdajů, často bez ohledu na důsledky a zejména předchozí rozsáhlé investice v uplynulých letech. Podstatně méně jde o tlak na změnu a zefektivnění systému řízení, na zpětnou vazbu pokud jde o přehodnocení a analýzu všech skutečných výdajů na daný subsystém resortu obrany, na implementaci vnitřních kontrolních a regulačních mechanismů obvyklých v armádách NATO, na zvyšování transparentnosti finančních toků, struktury výdajů a hospodaření s finančními prostředky obecně. Úspory nevzniknou pouze škrtnutím poněkud předimenzovaných záměrů předchozí reformy, nebo zavíráním základen a posádek bez ohledu na rozsah minulých investic, ale především trvalým tlakem na zpětnou kontrolu a analýzu výdajů a neustálým tlakem na osobní odpovědnost těch, kteří s penězi hospodaří a rozhodují.
22. V tlaku na úspory zaniká, že armádu nemáme proto, aby fungovala jako rozpočtová rezerva státu, ale proto, že armáda má státu, obyvatelům a daňovému poplatníkovi zajišťovat základní předpoklady existence týkající se bezpečnosti, suverenity státu a demokratických poměrů, v kterých se lze těšit demokratickým právům a lidským svobodám. Hlavním cílem armády musí být její výcvik a bojové a výkonové schopnosti. K tomu armáda potřebuje adekvátní podmínky a prostředky, jinak z ní bude jen luxusní klub branných her bez výraznějšího efektu pro bezpečnost země.

IV. Některé krátkodobé a dlouhodobé kroky k nápravě

23. Vedení MO by nemělo dělat závažné a ireverzibilní restriktivní kroky před schválením nové koncepce dalšího vývoje AČR ve vládě i v parlamentu. I po tomto schválení by měla koncepce být podrobena další širší odborné diskusi.
24. Bylo by rozumné aby MO a generální štáb zpomalily koncepčně nejasné a diskontinuitu prohlubující restriktivní zákroky do armády a naopak se snažily o její stabilizaci, zastavení odlivu kvalitních profesionálů, i utlumení deziluze hrozící hlubší demoralizací. Po zklamání z předchozí radikální rétoriky, která vyvolala nerealistické naděje, nelze postupovat improvizovanými kroky, vedoucími k dalšímu narušení bojeschopnosti a zhoršování morálního stavu armády.
25. Klíčovým předpokladem dalšího postupu však je diskuse skutečného zadání úkolů a cílů armády pokud jde o zajištění bezpečnosti země, práce na tom, k čemu armádu potřebujeme a budeme potřebovat, a nejen na tom, jakou armádu dokážeme financovat. Odtud je nutné odvodit vizi nebo

cílovou představu stavu a potřebné výkonnosti našich ozbrojených sil a následně nezbytné transformační kroky k cílovému stavu.

26. V diskusi zadání pro AČR je třeba vzít v úvahu, že bezpečnostní kontext ČR se výrazně změnil. ČR je prakticky obklopena zeměmi NATO. Při rozšiřování pásma stability institucí, systému a prosperující ekonomiky, kterou reprezentuje stále více se integrující a rozšiřující EU, významně klesá pravděpodobnost teritoriální ohrožení ČR. Naopak vzrůstá význam a role spolupráce uvnitř NATO i zajištění naší bezpečnosti účastí v řešení globálních bezpečnostních krizí a hrozeb 21. století. Je evidentní, že svou bezpečnost, integritu a suverenitu budeme stále více zajišťovat nepřímo, prostřednictvím NATO, EU, i účastí v zahraničních a možná stále více mimoevropských misích rozličného charakteru a intenzity pokud jde o uplatnění síly. Jen tak můžeme přímo přispět k eliminaci hrozeb, a nepřímo ke své vlastní bezpečnosti, i získat respekt a výhody kolektivní obranné spolupráce, informacemi počínaje a společným zajištěním obrany konče. Otázka jak má vypadat armáda schopná plnit tyto úkoly je již dnes svrchovaně aktuální a řeší ji většina zemí. Odpověď/zadání musí předcházet rozhodování o prioritách, struktuře, i modernizaci samotné armády.
27. Potřebný a zároveň realizovatelný koncept nemůže vzniknout za několik týdnů hektické práce uzavřené v resortu MO, ale výhradně v otevřeném prostředí pro dialog i mimo resort. Širší spolupráce je potřebná přinejmenším jako záruka toho, že opět nevznikne naddimenzovaný koncept bez realistického ukotvení v možnostech státu, a dále také proto, abychom dospěli ke konceptu více otevřenému vůči budoucnosti, než podřízenému minulosti pokud jde o pojetí armády a obrany (překonání tradic 20. století i studené války není jen problém doktríny, ale zásadně jinak koncipované obrany a ozbrojených sil).
28. Koncept musí vzniknout jako zadání směřované od politického vedení země k ministerstvu obrany a nikoli naopak. A nejde jen o legitimitu zadání, ale o jeho politický základ a stabilitu. Je třeba, aby se na něm shodly demokratické politické síly a určily směr a cíle, které budou v zásadě respektovat vládnoucí i opoziční strany, jakkoli takový koncept musí být trvale diskutován a aktualizován. Současná Bezpečnostní strategie je rámcovým dokumentem, v němž převažuje kontinuita a všeobecnost. Vlastní zadání pro obranu a AČR musí být preciznější a jednoznačnější. Česká politická reprezentace zatím nemá konsensuální vizi ozbrojených sil, jejich stavu, cílů a výkonnosti. Důvodem je i to, že nemáme konsensus pokud jde o zajištění a ukotvení národní bezpečnosti (aktivní/pasivní; atlantická/evropská; globální/neangažovaná atd.). Tento deficit nemůže MO při nejlepší vůli překonat nebo zastít, ani škrtnáním, ani profesionalizací. Iniciativa v této věci musí přijít od vlády, vstřícnost a spolupráce od demokratické opozice.
29. Koncept, který MO předloží, by měl být podroben diskusi v ústavních orgánech (vláda, parlament), v širší diskusi o ozbrojených silách a směru jejich vývoje podle zmíněných strategických zadání. Vláda i parlament musí od MO vyžadovat předložení a zejména argumentování technických záměrů s veškerou doplňkovou argumentací vývoje ozbrojených sil, nákladů na jejich modernizaci a stabilizaci, a to včetně variant.
30. Je třeba vyžadovat návrh takového modelu moderního řízení resortu (s odpovídající mírou participace správních i velitelských složek), který umožní nejen zadávání úkolů, ale také jejich kontrolu a stanovení osobní pravomoci i odpovědnosti, v podmínkách týmové práce a při respektování korektních profesionálních vztahů. Resort obrany ani AČR dosud nemají moderní, otevřenou a transparentní kulturu pracovních vztahů, řízení a rozhodování o významných otázkách a modernizaci, která by odpovídala zavedeným poměrům v armádách NATO.

31. Prioritní musí být kontrola výcviku a bojeschopnosti jednotek, neboť právě tato kritéria se v posledních letech dostala na vedlejší kolej včetně stavu techniky. Otázka po tom, kdo dnes kontroluje stav a průběh výcviku i výkonnost a bojové schopnosti jednotek, může znít absurdně, ale s ohledem na neustálé organizační změny ve velení AČR, je třeba ji zodpovědět.
32. Diskuse o našich ozbrojených silách vyžaduje také analýzu kritických míst v připravenosti, nasazení a financování při zahraničních misích. Realizace zahraničních misí za cenu utlumení výcviku a modernizace doma je slepou uličkou, stejně jako opačný postup, který by ČR vyřadil z mezinárodního bezpečnostního procesu. Z vlastní historie víme, že si nemůžeme dovolit ani pasivitu, ani odpoutat se od mezinárodních spojeneckých vazeb a praktické spolupráce. Na současném vývoji vidíme, že podstatnou součástí tohoto procesu je aktivní působení ozbrojených sil v mezinárodní spolupráci. Zároveň ovšem platí, že to musí být především politici, kteří si budou vědomi toho, jak armáda přispívá k mezinárodní bezpečnosti a pozici země svou účastí v mírových misích a zahraničních operacích, a budou dbát o to, aby armáda měla finanční podmínky ke splnění těchto úloh.

V. Vybrané závěry

33. V současném období je nezbytné:

- a) *Zpomalit ne-li zastavit improvizované destruktivní zásahy do AČR pokud nebude jasná koncepce dalšího postupu.*
- b) *Kriticky reflektovat současnou situaci a dosavadní vývoj včetně analýzy dosud provedených kroků resortu MO; identifikovat kritická místa v řízení a velení, ve vztazích MO a generálního štábu.*
- c) *Obnovit civilní řízení a kontrolu armády; uplatnit strategickou roli vlády a parlamentu v řešení současných vážných problémů, protože další vývoj nemůže zůstat pouze v rukou MO a generálního štábu*
- d) *Přednostně koncentrovat pozornost na výcvik AČR a její schopnost plnit úkoly vyplývající ze základních dokumentů a zákonů o obraně země včetně kolektivní obrany v rámci NATO.*
- e) *Stabilizovat personální situaci na velitelských úrovních a zastavit odliv zrábých a kvalitních velitelů.*
- f) *Vypracovat politické zadání pro AČR, které by reflektovalo výrazné posuny v bezpečnostním kontextu země, identifikovalo hlavní potenciální brozby a formulovalo způsob jejich eliminace. Toto zadání musí být předmětem širšího konsenzu, aby představovalo základ směřování a vývoje ozbrojených sil.*
- g) *Důsledně kontrolovat transparentnost a důvěryhodnost všech závažných modernizačních a dalších strategických rozhodnutí, které resort MO i AČR dělají. Dbát na změnu organizace a vztahů v AČR směrem k poměrům běžným v armádách NATO.*