Received: 12 October 2010 Accepted: 22 October 2010

Published online: 15 December 2010

Available on WWW: www.defenceandstrategy.eu

DOI: doi:10.3849/1802-7199.10.2010.02.121-131

HOSPODÁRNÝ, EFEKTIVNÍ A UDRŽITELNÝ ROZVOJ VOJENSKÝCH SCHOPNOSTÍ ČR: ZBOŽNÉ PŘÁNÍ NEBO POLITICKÁ NUTNOST?

ECONOMIC, EFFECTIVE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF CZECH MILITARY CAPABILITIES: WISHFUL THINKING OR POLITICAL NECESSITY?

Vilém KOLÍN*

Abstrakt

Zapojení českých vojáků do zahraničních operací a misí a tím i zajištění obrany ČR vyvolává potřebu pořízení odpovídající vojenské výzbroje, výstroje a souvisejících služeb. V době zhoršené hospodářské situace je zajištění účasti českých vojáků v zahraničních misích a operacích stále obtížnější. S ohledem na spojenecké závazky je v zájmu ČR nalézt způsob, jakým hospodárně, efektivně a udržitelně zajistit rozvoj vojenských schopností ČR. Text se soustředí na formulaci třinácti konkrétních doporučení, která mohou posloužit jako návod, jak tento proces zahájit pomocí efektivnějšího pořízení vojenského materiálu, lepšího využití programů průmyslové spolupráce, posílení národní obranné technologické a průmyslové základny a zlepšení mezinárodní spolupráce.

Abstract

The participation of Czech soldiers in operations and missions abroad, and thereby meeting national security objectives, requires adequate weapons, military equipment and related services. In the time of the deteriorating financial situation, ensuring the participation of Czech soldiers in operations and missions abroad is becoming more difficult. To meet the obligations to its allies and to achieve national security objectives, the Czech Republic has to find a way how to develop national military capabilities in a more economic, effective and sustainable way. The text formulates thirteen recommendations that serve as guidelines how to start this process, focusing on increasing the efficiency of the acquisition process and the use of offsets, strengthening national defence technological and industrial base and enhancing international co-operation.

Klíčová slova

Obranný průmysl, offsets, mezinárodní spolupráce, obranná technologická a průmyslová základna, pořízení „off the shelf“.

Keywords

Defence industry, offsets, international co-operation, defence technological and industrial base, buying „off the shelf“.

ÚVOD

Současná vojenskopolitická situace České republiky je vzhledem k národní zdrojové základně charakteristická relativně vysokým zapojením českých vojáků do zahraničních misí a operací

* E-mail: vilem.kolin@eda.europa.eu

Názory a doporučení obsažené v následujícím textu jsou autorovy a nepředstavují postoj Evropské obranné agentury (EDA), kde autor v současnosti působí.

v rámci Severoatlantické aliance (NATO) a Evropské unie (EU). Toto zapojení vyplývá z premisy, že teritoriální obrana České republiky je založena na kolektivní obraně evropského a transatlantického prostoru včetně jeho perimetru a oblastí, které se mohou stát hrozbou pro rozvoj jeho společenských hodnot. Hlavním strategickým partnerem pro ČR při zajištění teritoriální integrity a politické nezávislosti jsou Spojené státy a NATO, které vzájemný vztah institucionalizuje a poskytuje rámec pro jeho naplňování. EU v této souvislosti hraje podstatnou, ale z pohledu ČR zatím spíše subsidiární roli. Zvýšené zapojení ČR do zahraničních misí a operací je jednak vyjádřením ochoty ČR podílet se na ochraně transatlantického a evropského prostoru, jednak demonstrací podpory politiky Spojených států v rámci strategického, třebaže velmi asymetrického, vztahu mezi ČR a Spojenými státy.

Zapojení českých vojáků do zahraničních operací a misí vyvolává potřebu pořízení odpovídající vojenské výzbroje, výstroje a souvisejících služeb. V době zhoršené hospodářské situace, vlivem níž na ČR plně doléhají důsledky globální finanční krize, bude zajištění účasti českých vojáků v zahraničních misích a operacích a tím i zajištění obrany ČR stále obtížnější. Očekávaný hospodářský pokles sníží finanční možnosti státu a omezí řadu státních výdajů včetně těch, které jsou vynakládány na obranu. Klíčovým úkolem se stává nalezení odpovědi na otázku, nakolik je možné redukovat výdaje na obranu, aby nebyly ohroženy vojenské ambice ČR a současně byly zachovány klíčové průmyslové schopnosti v obranném sektoru, které ČR k naplnění svých vojenských ambicí potřebuje. V principu se nabízejí dvě varianty k zajištění těchto na první pohled vzájemně se vylučujících cílů. První variantou je smíření se s faktem, že redukce finančních zdrojů bude znamenat redukci vojenských schopností. Jinými slovy, že vojenské ambice budou reflektovat snížený zdrojový rámec. Druhou variantou je využití snížení obranného rozpočtu jako příležitosti „dělat věci jinak“, zachování současných vojenských ambicí a třeba i jejich zvýšení.

Jak? Na to se pokusí odpovědět následující text, který se zasazuje o změnu národního přístupu k pořizování vojenského materiálu, programům průmyslové spolupráce, zapojení domácího průmyslu, který vojenský materiál vyrábí, k mezinárodní spolupráci, jež průmyslu poskytuje možnost rozvinout svoje kapacity a schopnosti, a zpětně tak poskytnout základ pro zachování a rozvoj vojenských schopností. Předkládaný text se v určitých ohledech povahou blíží *policy paperu*, neobsahuje však alternativy ani vyhodnocení možných rizik spjatých s navrhovanými kroky, a s ohledem na lepší čtivost textu dokonce ani poznámky pod čarou. Absence těchto elementů je zcela záměrná, neboť se autor domnívá, že po více než dvaceti letech deklarované transformace domácího obranného sektoru, vojenských ambicí ČR a struktur Ministerstva obrany již neexistují žádné alternativy ani nová rizika, pouze možnost začít fakticky „dělat věci jinak“. Text se proto soustředí na formulaci třinácti konkrétních doporučení, která mohou posloužit jako návod, jak tento proces zahájit, jak učinit pořízení vojenského materiálu efektivnější, jak lépe využívat programů průmyslové spolupráce, jak posílit národní obrannou technologickou a průmyslovou základnu a mezinárodní spolupráci, které autor považuje za čtyři pilíře hospodářského, efektivního a udržitelného rozvoje národních vojenských schopností.

1. PILÍŘ: POŘÍZENÍ VOJENSKÉHO MATERIÁLU „OFF THE SHELF“

Pořízení vojenského materiálu je v ČR v gesci Ministerstva obrany, které se při jeho pořízení primárně soustředí na nákup výstroje, výzbroje a služeb dostupných na obranném trhu neboli „buying off the shelf“. Toto pořízení je upřednostňováno před plným akvizičním cyklem, který zpravidla trvá několik let a obsahuje specifikaci požadavků na cílové zařízení, výzkum, vývoj, výrobu prototypu, jeho systémovou integraci, testování a následnou sériovou výrobu. Hlavním důvodem pro preferenci pořízení „off the shelf“ je relativně rychlé získání potřebné výstroje, výzbroje a služeb nutných k účasti na zahraničních operacích a misích, neboť vlastní pořízení trvá zpravidla jen několik měsíců. Oba způsoby mají řadu výhod a nevýhod, jejichž základní popis by si vyžádal samostatný článek. Podstatným rozdílem je míra a způsob zapojení domácího obranného

průmyslu, ekonomická výhodnost a rozdílná závislost státu na dodavateli pořizovaného vojenského materiálu. V obecné rovině lze tyto způsoby, jejich základní výhody a nevýhody popsat následujícím způsobem.

V případě pořízení vojenského materiálu plným akvizičním cyklem je zařízení vyvíjeno od počátku do konce Ministerstvem obrany ve spolupráci s průmyslovým subjektem, buď samostatně, nebo ve spolupráci se zahraničním partnerem. Po celou dobu vývoje a životního cyklu zařízení nebo služby má tak průmysl možnosti zachovat a rozvíjet své kapacity, technologické know-how a vysoce kvalifikovanou pracovní sílu. Ministerstvo obrany na oplátku získává zařízení nebo službu, které svými technickými parametry přesně odpovídají jeho potřebám s ohledem na rozvoj vojenských schopností, a stát ve formě příjmu z daní profituje z úspěšného hospodářského subjektu na jeho území. Pokud jde o domácí průmysl, má Ministerstvo obrany navíc po celou dobu životního cyklu zajištěný autonomní přístup k náhradním dílům a službám nezbytným k zajištění bezvadného chodu tohoto zařízení z domácích zdrojů. V případě úspěchu vyvíjeného a vyráběného zařízení na domácím trhu se může nabízet i možnost uplatnění zařízení na zahraničních trzích, a tudíž i možnost dalších příjmů z exportu pro stát, na jehož území se hospodářský subjekt nachází. Tato možnost je dále umocněna situací, kdy zařízení bylo vyvíjeno ve spolupráci se zahraničním partnerem, který může nabídnout stejný nebo podobný produkt na svém domácím trhu.

V druhém případě může být zařízení vyvíjeno od počátku do konce zahraničním nebo domácím průmyslem. V obou případech se jedná o již hotový výrobek, který v případě zahraničního dodavatele nemusí nutně odpovídat domácím technickým požadavkům, tudíž požadavkům na rozvoj vojenských schopností, neboť tento výrobek byl původně vyroben pro jiného uživatele. V případě nákupu výrobku od zahraničního dodavatele domácí průmysl není zpravidla zapojen do procesu jeho vývoje a výroby, nemá tedy možnost zachovat a rozvíjet své výrobní zdroje a know-how s výjimkou využití programů průmyslové spolupráce neboli offsetů popsaných níže. Stát, který zařízení od zahraničního dodavatele pořídil, zůstává navíc po celou dobu životnosti zařízení závislým na tomto dodavateli ve vztahu k dodávkám náhradních dílů a služeb nezbytných k zajištění chodu zařízení, a to i v průběhu operačního nasazení zařízení, což může být finančně nákladnější a z hlediska zajištění operační suverenity problematičtější než v případě domácího dodavatele.

Národní situace

Jak již bylo popsáno výše, současná situace v otázce pořízení vojenské výzbroje, výstroje a souvisejících služeb je v ČR s ohledem na definovanou potřebu zajištění účasti českých vojáků v zahraničních operacích a misích charakterizována příklonem Ministerstva obrany k pořízení „off the shelf“. Tato pořízení se zpravidla soustředí na výrobky, které nejsou dostupné na domácím trhu. Domácí průmysl se tak těchto pořízení přímo neúčastní. Namísto domácího průmyslu vystupují domácí zprostředkovatelé, přes které Ministerstvo obrany pořízení realizuje. Tento postup je legitimizován zákonem č. 38/1994 Sb., který zbavuje Ministerstvo obrany možnosti nakupovat požadované produkty a služby přímo od dodavatele. V souladu s Článkem 346 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) může navíc Ministerstvo obrany v případě ochrany podstatných bezpečnostních zájmů přidělit zakázku bez výběrového řízení. Článek 346 SFEU byl původně zamýšlen jako ochrana před vyzrazením citlivých informací s ohledem na ochranu podstatných zájmů bezpečnosti, které by v rámci standardního výběrového řízení mohly vyjít najevo. V průběhu let se však Článek 346 SFEU stal spíše prostředkem, s jehož pomocí může stát legitimně ospravedlnit přidělení zakázky bez výběrového řízení vybranému hospodářskému subjektu. Této praxi se snaží zabránit nová Směrnice 2009/81/EC o zakázkách v oblastech obrany a bezpečnosti, která formuluje nový režim zadávání veřejných zakázek a jež podle návodu Evropské komise pro implementaci Směrnice (*Guidance Note: Field of application*) ve svých důsledcích výrazně omezí aplikaci Článku 346 SFEU jen na jasné ospravedlnitelné případy, kdy otevřené výběrové řízení může ohrozit podstatné zájmy bezpečnosti státu.

Aplikace zákona č. 38/1994 Sb. a Článku 346 SFEU podstatně přispívá k prostředí, ve kterém je nesoutěžní a preferenční přidělení zakázky spíše pravidlem než výjimkou. V takovém prostředí je zprostředkování zakázky vysoce lukrativní a z hlediska chybějící konkurence na domácím obranném trhu nepřilíší náročný „byznys“. Ačkoliv nejsou k dispozici empirická data, lze v této souvislosti v obecné rovině usuzovat, že vzhledem k aplikaci zákona č. 38/1994 Sb. a Článku 346 SFEU není Ministerstvo obrany nadmíru náročným zákazníkem a nic ho v podstatě nenutí dosahovat dobrého nebo nejlepšího možného zhodnocení vložených prostředků (*good/best value for money*). Tato situace je však s ohledem na snižující se zdrojový rámec a potřebu zachovat a rozvíjet vojenské schopnosti ČR dlouhodobě neudržitelná.

Doporučení: podpora konkurenčního prostředí při pořízení vojenského materiálu a reforma akvizičních postupů

1. Ministerstvo obrany by mělo zaujmout komerční přístup a zaměřit se primárně na pořízení vojenského materiálu volnou soutěží. Omezení aplikace Článku 346 SFEU jen na jasné ospravedlnitelné případy a otevření možnosti přímého pořízení produktů a služeb od dodavatele novelou zákona č. 38/1994 Sb. by přineslo větší využití volné soutěže a snížení nákladů spojených s redukcí nebo odstranění provizí zprostředkovatelským subjektům operujícím v podstatě na nekonkurenčním a chráněném domácím obranném trhu.

2. V případě přidělení zakázky v rámci aplikace Článku 346 SFEU by pak měla být stanovena maximální hranice zisku, která by zahraničním a domácím kontraktorům garantovala přiměřený zisk a současně chránila Ministerstvo obrany, stát a daňové poplatníky před nadměrnými a neospravedlnitelnými zisky kontraktorů v případě *de facto* monopolizovaných zakázek. Výše spravedlivého zisku by mohla být stanovena na základě průměrného zisku generovaného v domácím průmyslu jako celku formou dohody mezi Ministerstvem obrany a Českou hospodářskou a obchodní komorou nebo dalšími subjekty, jako je Asociace obranného a bezpečnostního průmyslu (AOBP). Případy nadměrného zisku nebo nadměrných ztrát by pak mohly být řešeny nezávislým orgánem založeným na základě této dohody.

3. Ministerstvo obrany by mělo dále přehodnotit současné akviziční postupy a vytvořit národní úřad pro vyzbrojování nebo národní akviziční agenturu, která by sloučila akviziční pracoviště v rámci resortu obrany do jediné organizace a sjednotila akviziční pravidla a procesy, včetně vytvoření jasně definované funkce národního ředitele pro vyzbrojování, který by zastupoval ČR na jednání národních ředitelů pro vyzbrojování v rámci NATO a Evropské obranné agentury (EDA). Institucionální a procesní sjednocení akvizičního procesu by mělo podstatně zvýšit transparentnost akvizičního procesu, zkrátit jeho průběh a snížit jeho náklady. Ministerstvo obrany by v této souvislosti mělo co možná nejvíce využívat mezinárodních zkušeností v podobě „nejlepší praxe“ (*best practice*), které jsou ve formě doporučení dostupné v rámci mezinárodních organizací včetně NATO a EDA a v podobě zkušeností ostatních států v rámci bilaterální a multilaterální spolupráce.

4. Jako doplňkový prostředek by Ministerstvo obrany mělo vytvořit systém vzdělávání projektových manažerů zapojených do pořízení vojenského materiálu. Tito projektoví manažeři často realizují stamilionové nebo miliardové zakázky a projekty, a proto by mělo být v zájmu Ministerstva obrany a státu jako celku, aby se těmto pracovníkům Ministerstva obrany dostalo adekvátní jazykové přípravy a vzdělání v problematice projektového řízení včetně řízení mezinárodních projektů v souvisejícím právním, institucionálním a mezinárodním prostředí. V této souvislosti by bylo možné uvažovat i o certifikaci procesu pořízení vojenského materiálu v souladu se standardem ISO 9001. Potřeba jazykově zdatných a profesně vzdělaných projektových manažerů a dalších pracovníků zapojených do procesu pořízení ještě vzroste, jestliže Ministerstvo obrany přistoupí k nákupu vojenského materiálu

přímo od dodavatele bez zprostředkujících subjektů zrušením nebo novelizací zákona č. 38/1994 Sb.

2. PILÍŘ: PROGRAMY PRŮMYSLOVÉ SPOLUPRÁCE

Programy průmyslové spolupráce neboli offsety jsou ve světě obchodu s vojenským materiálem běžnou praxí již po více než padesát let. Třebaže ne všechny státy offsety formálně prosazují, prakticky všichni hlavní producenti vojenského materiálu, včetně Spojených států, Velké Británie, Francie, Itálie a Španělska, offsety nebo jiné jim podobné prostředky používají nebo jsou připraveni je nabídnout jako kompenzaci za nákup vojenského materiálu. Programů průmyslové spolupráce je několik druhů. Mezi hlavní patří podíl na výrobě, licenční výroba, účast na subdodávkách, přesun technologií, výměnný obchod a zahraniční investice ve třetí zemi ve prospěch státu, který offset požaduje.

Z politického hlediska slouží offsety jako ospravedlnění vysokých obranných výdajů, které se díky nim stávají politicky a společensky přijatelnějšími. Z hospodářského hlediska jsou offsety prostředkem k vyrovnání negativních ekonomických dopadů na stát, který pořizuje vojenský materiál a za tímto účelem vydává podstatné státní prostředky, jež by mohl použít na jiné účely, např. na podporu vzdělanosti nebo aplikovaného výzkumu. Offsety se proto zpravidla používají jako prostředek rozvoje domácího obranného průmyslu, získání přístupu k novým technologiím a know-how, které může zlepšit znalostní bázi domácího průmyslu, rozvinout jeho stávající kapacity, získat nové technologické kompetence a usnadnit mu přístup na světové trhy. Jinými slovy – offsety jsou zaměřené na podporu a rozvoj národní obranné technologické a průmyslové základny, zvýšení její efektivity, získání nových průmyslových partnerů, know-how a často také jako prostředek k vybudování autonomní a nezávislé domácí průmyslové kapacity.

Národní situace

V ČR jsou programy průmyslové spolupráce spojeny se zakázkami strategického charakteru nad 1 mld. Kč bez DPH (u subdodávek nad 500 mil. Kč bez DPH). Usnesení vlády České republiky ze dne 28. června 2010 č. 499 o Zásadách realizace programů průmyslové spolupráce dělí projekty průmyslové spolupráce neboli offsety na přímé, tzn. projekty zaměřené na přímou účast českých podnikatelských subjektů na výrobě předmětu veřejné zakázky (minimálně 20 % hodnoty nákupní ceny předmětu veřejné zakázky), a nepřímé, tj. všechny další projekty průmyslové spolupráce. Hodnota programu průmyslové spolupráce nesmí překročit 100 % hodnoty zakázky a doba plnění programu nesmí přesáhnout dobu 10 let.

Ve světle snižujícího se zdrojového rámce a očekávaného omezení budoucích, především pak velkých, nákupů vojenského materiálu by ČR měla prosazovat aktivní offsetovou politiku založenou na co možná nejširším uplatňování offsetů. Je proto s podivem, že ČR přistoupila na zdvojnásobení hranice hodnoty zakázky, pro kterou je možné offset požadovat. Předchozí Usnesení vlády České republiky ze dne 5. ledna 2005 č. 9 o Zásadách realizace programů průmyslové spolupráce totiž požadovalo offsety již u zakázek nad 500 mil. Kč bez DPH (u subdodávek nad 250 mil. Kč bez DPH). Za situace, kdy na ČR plně doléhají důsledky globální finanční krize a kdy díky sníženému zdrojovému rámci bude obtížnější zachovat a rozvíjet vojenské ambice ČR, je taková změna popřením hospodářské a politické logiky požadování offsetů. Tato změna je o to víc zarážející, že dosud Ministerstvo obrany ani Ministerstvo průmyslu a obchodu nepředložilo empirickou analýzu výhodnosti a vhodnosti uplatňování offsetové politiky v ČR, jež by posloužila jako zdůvodnění pro zvýšení hranice pro uplatnění offsetového závazku. Vzhledem k postupným snahám Evropské komise o vytvoření Evropského trhu s obranným zařízením a s tím souvisejícím snahám o omezování prostoru pro uplatnění státní podpory a intervencí v obranném sektoru navíc zůstávají offsety vedle mezinárodních projektů a programů, o kterých bude pojednáno níže,

prakticky jediným nástrojem, jaký stát může legitimně použít pro rozvoj národní obranné technologické a obranné základny. Je však třeba podotknout, že to bude možné jen za předpokladu, že se podaří úspěšně transponovat Směrnici 2009/81/EC, která zúží možnost využívání offsetů jen na pořízení vojenského materiálu v rámci Článku 346 SFEU.

Doporučení: podpora většího využívání programů průmyslové spolupráce

5. Programy průmyslové spolupráce jsou jedním z hlavních nástrojů rozvoje národní obranné technologické a obranné základny, která zásadně přispívá k rozvoji vojenských schopností. Je proto v zájmu ČR co možná nejvíce a co možná nejefektivněji využívat hospodářské přínosy plynoucí z offsetů ve prospěch domácího obranného průmyslu, vysokých škol, univerzit, vědeckých institucí a státu jako celku. Za tímto účelem by Ministerstvo průmyslu a obchodu mělo na žádost Ministerstva obrany revidovat Usnesení vlády České republiky ze dne 28. června 2010 č. 499 o Zásadách realizace programů průmyslové spolupráce. Požadovaná revize by měla zrušit hranici pro realizaci programu průmyslové spolupráce a stanovit povinnost posuzovat každé pořízení vojenského materiálu „off the shelf“ *ad hoc* z hlediska možného zapojení domácího průmyslu. Stanovení hodnoty pro realizaci programů průmyslové spolupráce je totiž *de facto* v rozporu s návodem pro implementaci Směrnice 2009/81/EC, kterou poskytla Evropská komise (*Guidance Note: Offsets*), a může být Evropskou komisí napadeno u Evropského soudního dvora. Revize Usnesení vlády by měla na straně jedné zohlednit požadavky Evropské komise uvedené v návodu na implementaci Směrnice ve vztahu k offsetům a definovat tak spíše obecnou filozofii využívání offsetů v duchu návodu Evropské komise, tzn. jen v rámci aplikace Článku 346 SFEU. Na straně druhé by revidované Usnesení vlády mělo plně využít zbylého prostoru pro realizaci offsetů k podpoře národní obranné technologické a průmyslové základny. Jinými slovy – uplatnit „chytrý přístup“, tzn. vyhovět požadavkům Evropské komise, ale současně využívat offsety v maximální míře tam, kde je to možné.

3. PILÍŘ: ZAPOJENÍ DOMÁCÍHO PRŮMYSLU

Existence národní průmyslové a technologické základny přináší státu řadu výhod. Mezi nejčastěji uváděné patří operační suverenita, bezpečnost dodávek v případě krize nebo konfliktu a možnost autonomně modifikovat vojenský materiál dle národních potřeb. K dalším výhodám patří udržení klíčových technologií a know-how, které by v případě nákupu v zahraničí vedly k jejich zastarávání, redukci nebo ztrátě a které by v případě opakované potřeby bylo nákladné a časově náročné znovu obnovit a získat. Dobře fungující národní průmyslová a technologická základna přináší také podstatné ekonomické výhody ve formě pracovních a často vysoce kvalifikovaných příležitostí, jež mohou poskytnout základ pro vývoj špičkových technologií a jejich přesun do zbytku ekonomiky, příjmů do státního rozpočtu a podpory vyrovnané obchodní bilance v případě exportu vojenského materiálu.

Podpora národní průmyslové a technologické základny může mít i svá negativa, především z hospodářského hlediska např. ve formě zvýšených nákladů na výrobu svěbytných zařízení, dlouhých dodacích lhůt nebo podpory výroby technologicky zastaralých produktů z důvodu podpory národní soběstačnosti nebo autonomie. Princip komparativní výhody říká, že státy mají různé komparativní výhody a že podpora specializace a zapojení do mezinárodního obchodu se vyplácí. Jinými slovy – protekcionismus je drahý. Z ekonomického hlediska by náklady na podporu národní průmyslové a technologické základny měly být vždy posuzovány ve vztahu k možnosti získat podobný vojenský materiál nákupem „off the shelf“. Na druhou stranu je třeba podotknout, že prakticky většina dnes dostupných vojenských technologií byla s ohledem na ochranu podstatných bezpečnostních zájmů států vyvinuta s přímou státní podporou na vnitřním

chráněném a často monopolizovaném trhu. Otázkou proto není, zda podporovat či nepodporovat rozvoj národní technologické a průmyslové základny, ale jakým způsobem vytvořit kompetentní a konkurenceschopnou průmyslovou základnu, která bude s minimální státní podporou schopna napomáhat rozvoji národních vojenských schopností.

Národní situace

Příklon Ministerstva obrany k nákupu „off the shelf“ zjednodušeně znamená preferenci obchodu s vojenským materiálem před pořízením vojenské výzbroje, výstroje a služeb prostřednictvím výzkumu, vývoje a výroby. Pokud je vojenský materiál navíc pořízen od zahraničního dodavatele, může domácí obranný průmysl ztratit schopnost zachovat a rozvíjet svoje průmyslové kapacity, technologické know-how a udržet kvalifikovanou pracovní sílu. Bez možnosti uplatnění se na domácím nebo zahraničním trhu pak kompetence domácího obranného průmyslu mohou být podstatně redukovány, nebo dokonce zcela zaniknout. Bez fungujícího domácího obranného průmyslu je pak stát zcela závislý na nákupu vojenské výzbroje, výstroje a služeb ze zahraničí, což z finančního hlediska může negativně ovlivnit jeho zahraniční obchodní bilanci, z vojenského hlediska snížit jeho operační suverenitu a zajištění dodávek v době krize nebo konfliktu a z hospodářského hlediska omezit nebo zcela eliminovat důležitý průmyslový sektor, pro který je charakteristická rozsáhlá vědecká a vývojová základna, vysoká koncentrace technologického know-how a kvalifikované pracovní síly.

Vzhledem ke sníženému zdrojovému rámci bude jen velmi obtížné pokračovat v pořizování nové vojenské výzbroje, výstroje a související služeb výhradně „off the shelf“ a současně udržovat a rozvíjet domácí průmyslové kapacity v obranném sektoru. ČR navíc nemůže aspirovat na budování nezávislých průmyslových schopností ve všech oblastech vojenských technologií. Dílčí specializace a využití komparativní výhody je nezbytným předpokladem pro udržení a rozvoj národní obranné technologické a průmyslové základny. K optimalizaci tohoto procesu by ČR měla po vzoru ostatních států NATO a EU, např. Francie, Velké Británie nebo Nizozemí, přistoupit k formulaci strategie rozvoje národní obranné technologické a průmyslové základny.

Doporučení: formulace strategie rozvoje národní obranné technologické a průmyslové základny

6. Ministerstvo obrany by mělo formulovat strategii rozvoje národní obranné technologické a průmyslové základny, která by ukázala směr, jakým bude ČR podporovat udržení a rozvoj vojenských ambicí v návaznosti na domácí průmyslové kapacity a možnosti: jaké vojenské schopnosti hodlá autonomně rozvíjet a jaké průmyslové schopnosti plánuje v návaznosti na své vojenské ambice ponechat pod kontrolou státu; jaké vojenské ambice a s tím související průmyslové schopnosti by hodlala rozvíjet v případě příznivějšího zdrojového rámce; a rozvoj jakých vojenských ambicí plánuje ponechat na nákupu „off the shelf“.

7. Ministerstvo obrany by v rámci strategie mělo formulovat nástroje, s jejichž pomocí bude naplňovat vojenské ambice ČR, a přiřadit k těmto nástrojům oblasti rozvoje vojenských schopností, v nichž tyto nástroje budou primárně využívány. Strategie by měla obsahovat minimálně tři následující obecně používané nástroje. Za prvé dosažení požadované vojenské schopnosti na základě vzájemné dohody pro její sdílení ve spolupráci s ostatními státy, avšak bez vytvoření konkrétního mezinárodního mechanismu pro jejich nasazení (*sharing principle*), např. ve formě dohody mezi zainteresovanými státy o zajištění logistické podpory pro operační nasazení vybraných typů bojové techniky v zahraniční operaci. Za druhé dosažení požadované vojenské schopnosti na základě kolektivní dohody zainteresovaných států, která je institucionalizovaná do podoby vytvoření mezinárodní struktury, na kterou jsou delegovány národně vyvíjené nebo pořízené schopnosti (*pooling principle*), např. ve formě vytvoření koordinačního centra pro řízení transportní dopravy. Za třetí dosažení požadované vojenské

schopnosti ve spolupráci s ostatními státy formou rozdělení úkolů a rolí za současného vzdání se, nebo naopak vytvoření nové oblasti specializace jedinečné v rámci skupiny spolupracujících států, např. ve formě realizace společného programu vyzbrojování (*interdependence principle*).

8. Strategie by měla současně identifikovat, které klíčové průmyslové schopnosti a technologie by měly být v ČR s ohledem na zajištění operační suverenity a naplňování vojenských ambicí zachovány a dále rozvíjeny, tzn. stanovit klíčové průmyslové schopnosti a technologie, v jejichž rozvoji si Ministerstvo obrany ponechá hlavní slovo a bude je využívat na jím uzavřeném a chráněném trhu s garantovaným odbytem formou dlouhodobých smluv s vybranými dodavateli.

9. V případě vojenského materiálu, u kterého se předpokládá, že nebude vyvíjen a vyráběn domácím průmyslem, je nezbytné, aby Ministerstvo obrany stanovilo jasná kritéria, podle kterých bude posuzovat vhodnost pořízení takového materiálu. Kromě ekonomických by měla zahrnovat i další kritéria, jako je zajištění operační suverenity, zabezpečení dodávek, schopnosti plnit urgentní operační požadavky, vazba na rozvoj klíčových průmyslových schopností a zachování symetrického vztahu mezi dodavatelem a odběratelem, kterým je Ministerstvo obrany a v konečném důsledku stát.

10. Strategie by měla být doplněna popisem současné národní obranné technologické a průmyslové základny a její struktury, pro kterou je charakteristická existence domácích i zahraničních subjektů (nejen ze států NATO a EU), přičemž část subjektů první skupiny zůstává ve vlastnictví státu, jenž je spravuje prostřednictvím Ministerstva obrany. Tento popis by měl být doplněn kvantitativními ukazateli odhalujícími spektrum zaměření, působnosti a (exportní) výkonnosti českého obranného průmyslu včetně subjektů obchodujících s obranným materiálem a subjektů z řad civilního průmyslu, který vyvíjí a vyrábí duální technologie.

4. PILÍŘ: MEZINÁRODNÍ SPOLUPRÁCE

Mezinárodní spolupráce je nástroj, který umožňuje státům rozvinout vojenské schopnosti, které by bylo příliš nákladné vyvíjet a vyrábět čistě na národní bázi. Sdílením výrobních postupů a know-how vzájemným propojením výrobních, výzkumných a vývojových procesů mezinárodní spolupráce přispívá ke snížení technických a finančních rizik, která jsou distribuována mezi účastnické státy. Sdílení rizik v rámci společných programů má pro účastnický stát za následek podstatné snížení nákladů, jež je zvláště patrné u velkých programů, kde národní zdroje již nestačí.

Z technologického hlediska umožňuje mezinárodní spolupráce účastnickému státu podílet se na vývoji nejvyspělejších technologií, které z důvodu ochrany práv duševního vlastnictví nejsou k dispozici pro pořízení „off the shelf“, jež se zpravidla omezuje na nákup zařízení nikoliv poslední, ale předposlední generace. Příkladem takového programu mezinárodní spolupráce je např. letoun F-35 Joint Strike Fighter, který vyvíjí Spojené státy ve spolupráci s Austrálií, Dánskem, Itálií, Kanadou, Nizozemím, Norskem, Tureckem a Velkou Británií a jenž s výjimkou spřátelených zemí nebude na dlouhou dobu nabízen k prodeji ostatním státům. Z ekonomického hlediska je mezinárodní spolupráce prostředkem k efektivnějšímu využití omezených zdrojů, k dosažení lepší návratnosti vložených prostředků v podobě snižujících se nákladů se zvyšujícím počtem vyrobených zařízení (*economy of scale*) a ke snížení nákladů na výzkum, vývoj a výrobu zařízení včetně administrativních a správních nákladů souvisejících s řízením projektu v podobě rozdělení jednotlivých úkolů mezi spolupracující státy. Z vojenského hlediska mezinárodní spolupráce podporuje harmonizaci požadavků na koncové zařízení a jeho standardizaci, což napomáhá vyšší interoperabilitě ozbrojených sil mezi spolupracujícími státy. Ty jsou pak schopné efektivněji spolupracovat při využívání daného zařízení, např. sdílením logistické podpory při nasazení zařízení v operacích nebo při vývoji druhé generace tohoto zařízení, kdy využívají

zkušeností a poznatků z vývoje první generace a jsou je tak schopny rychleji aplikovat a zkrátit např. vývojovou fázi nového zařízení, a tím podstatně snížit náklady (*economy of learning*).

Mezinárodní spolupráce má přirozeně i svá rizika. Z ekonomického hlediska vývoj a výroba daného zařízení vyvolává silnou potřebu koordinace, která může způsobit zpoždění projektu nebo programu, což může mít za následek zvýšení nákladů, které v konečném důsledku mohou převážit očekávané úspory. Z vojenského hlediska může mezinárodní spolupráce snížit operační efektivnost vyvíjeného zařízení v případě, kdy spolupracující státy prosazují různé národní varianty vyvíjeného zařízení nebo aplikují různé národní certifikační procedury. Odklon od společného postupu pak může snížit společné operační využití tohoto zařízení, jeho společnou logistickou podporu včetně zabezpečení dodávek náhradních dílů. Vzhledem k významné politické podpoře je mezinárodní spolupráce ve většině případů založena na vzájemném kompromisu. Ten se může negativně projevit v podobě zvýšení závislosti státu na ostatních účastnících programu a z toho vyplývajícím omezení národní autonomie a svobody rozhodování. Z hospodářského hlediska může v rámci dosažení kompromisu mezi účastníky programu dojít i ke ztrátě nebo přesunu určitých průmyslových kapacit ve prospěch ostatních účastníků programu.

Mezinárodní spolupráce má řadu výhod, ale i určitá úskalí. S ohledem na snižující se zdrojový rámec, zvyšující se komplexnost a sofistikovanost vojenských systémů a nemožnost saturovat vývoj vojenských schopností čistě na národní bázi se mezinárodní spolupráce jeví jako politická a hospodářská nutnost. Vyhodnocení výhod a nevýhod mezinárodní spolupráce je nezbytnou součástí rozhodnutí o účasti či neúčasti státu v daném mezinárodním projektu nebo programu. Takové rozhodnutí je samozřejmě rozdílné u států s vyspělou národní obrannou technologickou a průmyslovou základnou a u států, které mají jen omezené vývojové a výrobní kapacity. Zatímco první skupina států vidí v mezinárodní spolupráci především možnost dalšího rozvoje národní obranné základny, státy druhé skupiny vstupují do mezinárodní spolupráce z hospodářské a politické nutnosti, neboť nemají jiný způsob, jak získat přístup k posledním technologiím, s jejichž využitím hodlají naplnit požadované vojenské ambice.

Národní situace

Zapojení ČR do mezinárodních projektů a programů v oblasti budování požadovaných vojenských schopností je omezeno na koordinaci postupu v rámci NATO a výzkumné projekty a programy v rámci EDA. Tyto projekty a programy jsou zpravidla z jedné poloviny financovány z prostředků Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy a realizovány Ministerstvem obrany v rámci projektů a programů výzkumu a vývoje a z druhé poloviny českými průmyslovými subjekty, které se ve spolupráci s průmyslovými subjekty z ostatních účastnických států podílí na vlastním technickém řešení. Mezinárodní spolupráce s účastí ČR ve formě společných programů vyzbrojování, které by zahrnovaly celý akviziční cyklus od specifikace požadavků na cílové zařízení přes výzkum, vývoj, výrobu prototypu, jeho systémovou integraci až k testování a následné sériové výrobě, neprobíhá ani na multilaterální úrovni v rámci NATO nebo EDA, ani na bilaterální úrovni. Vzhledem k příklonu Ministerstva obrany k nákupu vojenského materiálu „off the shelf“ ČR do značné míry ignoruje výhody plynoucí z mezinárodní spolupráce a z účasti v mezinárodních projektech a programech. Výsledkem je faktická nemožnost získat přístup k nejvyspělejším technologiím a k jejich pořízení za zvýhodněnou cenu, která se nabízí jen státům účastnícím se společného výzkumu, vývoje a výroby v rámci konkrétního mezinárodního programu. Současně je zcela ignorován rozvoj národní obranné technologické a průmyslové základny, která tak ztrácí možnost rozvíjet svoje výrobní kapacity, inovovat výrobní postupy a rozšiřovat své technologické know-how.

Doporučení: podpora většího zapojení ČR do mezinárodní spolupráce v rámci mezinárodních projektů a programů v oblasti obrany

11. Ministerstvo obrany by mělo lépe využívat potenciálu mezinárodní spolupráce jak na bilaterální, tak na multilaterální úrovni, zejména pak v rámci EDA a NATO. Účast v mezinárodních projektech výzkumu a vývoje nebo v programech vyzbrojování je dnes ekonomickou a politickou nutností. Mezinárodní spolupráce podporuje větší soudržnost v rámci spojeneckých vztahů a přináší podstatné ekonomické výhody. Jen mezinárodní spolupráce umožní domácím průmyslovým a vědeckým subjektům přístup k novým technologiím, posledním vědeckým poznatkům a know-how v obranném sektoru, které se mohou pozitivně odrazit na zvýšení jejich technického a vědeckého potenciálu, zpětně pak na zlepšení konkurenceschopnosti hospodářství jako celku. Z tohoto důvodu by se posouzení možností mezinárodní spolupráce mělo stát pro Ministerstvo obrany povinnou součástí rozhodovacího (akvizičního) procesu při pořízení nové výzbroje, výstroje a souvisejících služeb.

12. S cílem usnadnit mezinárodní spolupráci a zjednodušit zapojení domácích subjektů do mezinárodních projektů a programů by Ministerstvo obrany (nebo Úřad vlády pro veřejnou správu jako celek) mělo vytvořit informační systém, který by umožnil výměnu informací mezi Ministerstvem obrany (případně dalšími ministerstvy a relevantními orgány státní správy) a obranným průmyslem (případně s dalšími průmyslovými segmenty a relevantními subjekty, jako jsou vysoké školy, univerzity a organizace zabývající se výzkumem a vývojem). Tento systém by mohl být založen na ne/formálních konzultacích a webovém portálu, který by sloužil k vzájemné informovanosti v otázkách společného zájmu. Webový portál by měl obsahovat aktuální seznam národních a mezinárodních aktivit, kterých se subjekty z ČR mohou zúčastnit nebo na kterých již participují. V současnosti existují jen dílčí bilaterální smlouvy, např. mezi Ministerstvem obrany a AOBP, které pokrývají některé z výše uvedených oblastí, ale ve své podstatě zajišťují spolupráci jen s velmi úzkým, třebaže podstatným segmentem národní obranné a technologické základny a vůbec nezahrnují vysoké školy, univerzity, vědecké instituce a ostatní relevantní subjekty, které rozvíjí civilní technologie nebo technologie s duálním využitím.

13. Informační systém založený na webovém portálu mezi Ministerstvem obrany a obranným průmyslem by měl být podpořen funkční databází obsahující národní a mezinárodní příležitosti pro zapojení průmyslu do výběrových řízení na projekty, programy a studie Ministerstva obrany; NATO a jeho agentur; do studií, projektů a programů EDA; nabídek na dodávky a subdodávky v rámci elektronického věstníku EDA; Rámcových programů na bezpečnostní výzkum Evropské komise nebo programů Evropské kosmické agentury (ESA); příležitostí pro prezentaci produktů v rámci domácích a mezinárodních výstav a veletrhů. Součástí databáze by měl být popis každé jednotlivé příležitosti doplněný podmínkami účasti a návodem, co je třeba k využití takovéto příležitosti učinit. Očekávaný zvýšený tok často citlivých informací mezi Ministerstvem obrany na straně jedné a průmyslem na straně druhé by měl být současně doplněn formulací politiky komunikace státní správy s průmyslem, která by mohla obsahovat např. kodex chování státního úředníka ve vztahu s průmyslem obsahující mj. jasná pravidla, které informace je možné za jakých okolností předávat.

ZÁVĚR

Před ukončením hledání odpovědi na otázku, jak zachovat a rozvinout vojenské ambice ČR v době zhoršené hospodářské situace, je třeba se ještě krátce vrátit k možným důsledkům první varianty, která byla vedle varianty „dělat věci jinak“ zmíněna v úvodu textu. Tato varianta navrhuje

smíření se s faktem, že redukce finančních zdrojů bude znamenat redukcí vojenských schopností. Jinými slovy, že vojenské ambice budou reflektovat snížený zdrojový rámec. Případné přijetí této varianty by znamenalo nejen snížení vojenských ambicí ČR, ale vyžádalo by si i přehodnocení možných rizik, které by toto snížení vyvolalo pro ČR samotnou, její spojení v rámci NATO a EU a především pro strategický vztah se Spojenými státy. Ve světle současných globálních bezpečnostních hrozeb nic nenasvědčuje tomu, že požadavky na mezinárodní intervenční schopnosti poklesnou, nebo dokonce pominou. Ve světě, kde je hrozba šíření zbraní hromadného ničení, mezinárodního terorismu nebo lokálních konfliktů stále živá, bude požadavek na akceschopnou vojenskou sílu, která pomůže těmto hrozbám čelit, na vzestupu. Za této situace je politickou nutností nalézt způsob, jak zajistit budování odpovídajících vojenských schopností nutných k obraně ČR a jejích spojenců v rámci NATO a EU a současně nezvyšovat finanční náročnost takového procesu.

Jedinou politicky přijatelnou cestou ze současné situace je proto prosazovat druhou variantu a začít opravdu „dělat věci jinak“, což v praxi znamená zahájit strukturální reformu, která se soustředí na ekonomický, efektivní a udržitelný rozvoj vojenských schopností ČR, s jejichž pomocí bude možné účinně vést současné operace a čelit budoucím hrozbám. Tato reforma by se měla opírat o čtyři výše popsané pilíře: za první – posílení tržního prostředí při pořízování vojenského materiálu; za druhé – co možná největší realizace programů průmyslové spolupráce; za třetí – optimalizace rozvoje národní obranné a technologické základny; za čtvrté – podpora rozšíření mezinárodní spolupráce. Třináct výše uvedených doporučení poskytuje konkrétní návod, jak tuto reformu v daných oblastech zahájit. Jinými slovy, *alea iacta est*.