

# Národní zájem a modernizace armády<sup>1</sup>

Jaromír ZŮNA

Veřejný diskurs o financování obrany a modernizaci Armády ČR, dnes zatížený i ekonomickými konsekvencemi sledu krizových situací, je přesycen pojmy a argumenty ze kterých je pro veřejnost obtížné odvodit, jak na tom vlastně jsme. Je-li tu už schopnost, kterou jsme se zavázali spojencům, nebo tu ještě není. Jsou-li zajištěny bezpečnostní potřeby státu, nebo nikoliv. Případně, čemu je dáována priorita v podmínkách vzácnosti zdrojů všeho druhu. Vše v kontextu definičního vymezení procesů spojených s výstavbou vojenské síly státu, zajištění naší obrany a bezpečnosti. Dvouprocentní výdaje na obranu, požadované schopnosti ze strany Aliance, mechanismus obranného plánování NATO a podobně, nelze považovat za univerzální postup pro získání množiny vojenských schopností přislíbených spojencům a současně zajištění bezpečnostních potřeb České republiky. Nic z uvedeného ve skutečnosti nemá ambici a ani nebylo vytvořeno za účelem substituce funkce státu, kterého nemůže žádná mezinárodní organizace se svou strukturou a procesy nahradit. Je proto potřeba rozlišit mezi kategoriemi obecné a zvláštní, co je prvotní a druhotné, co je na čem závislé. Obranné plánování v NATO a související cíle a závazky, ke kterým se politická argumentace na téma obranných výdajů nejčastěji váže, jsou pouze jedním z kritérií plánovacího procesu na národní úrovni, nikoliv jeho podstatou. Stát jako suverén s odpovědností pojistit se proti potenciálním bezpečnostním hrozbám a rizikům z nich vyplývajících, plánovitě buduje bezpečnostní systém jako funkční celek, nikoliv exkluzivně jeho vybrané segmenty. Tímto způsobem je i mezi spojenci proces obranného plánování NATO většinově pojímán. Není ani výjimkou, že z povahy postavení ve struktuře mezinárodních vztahů nepřežaly některé z členských států obranné plánování NATO za základ svých národních plánovacích procesů.

Systém obranného plánování NATO si klade za cíl podporovat rozvoj a obranné akvizice členských států, harmonizaci procesů obranného plánování na národních úrovních bez kompromitace národní suverenity a odpovědnosti, stanovit spravedlivý podíl členských států při sdílení nákladů na dosahování vojenských ambicí Aliance, maximalizovat dosažení koherence v rozvoji vojenských schopností mezi členskými státy napříč různými doménami procesu obranného plánování a *především zajistit*, že národní plánovací procesy *podporují* rozvoj vojenských schopností, obzvláště těch, které jsou požadovány procesem obranného plánování NATO.<sup>2</sup> Není tedy účelem NDPP determinovat cíle a obsah obranného plánování na národní úrovni a překrýt národní odpovědnost za zajištění bezpečnostních a obranných potřeb státu, které jsou výrazně širší. Současně, zajištění podpory neznamena co nejtěsnější národní plánovací proces přimknout, nebo dokonce sjednotit s plánovacími procesy v NATO.

Cílem obranného plánování v NATO je zajistit disponibilní soubor sil k naplnění politicko-vojenských ambicí Aliance. Jde o příspěvek do kolektivní obrany podle čl. 5 Washingtonské

---

<sup>1</sup> ZŮNA, Jaromír. *Národní zájem a modernizace armády* [tiskem/online]. Review pro obranný a bezpečnostní průmysl č. 1/2021, str. 32–33, MS Line s.r.o., Tisk Magnus I s.r.o., Praha, 19. dubna 2021. ISSN 2336-3460. [cit. 26.4.2021]

Dostupný z WWW: <https://msline.seethebrand.com/issue/reviewcz-01-2021/>

Aktualizováno, květen 2022.

<sup>2</sup> NDPP – NATO Defence Planning Process.

smlouvy vyčleňovaný členskými státy, který je pouze částí celkových vojenských kapacit nezbytných k zajištění kolektivní obrany. Obranné plánování NATO rovněž nenahrazuje povinnost členských států vyplývající z čl. 3 Washingtonské smlouvy a s budováním kapacit bezpečnostního systému státu nemá mnoho společného. Také je potřebné vnímat, že obranné plánování v NATO je geopoliticky podmíněným procesem, jak plyne již ze samotného názvu Severoatlantická aliance. Typologicky se NATO řadí do kategorie asymetrických aliancí, kdy míra investice státu do její činnosti je úměrná bezpečnostním přínosům, které z členství stát očekává. Roli hraje i délka plánovacích period. Krátkodobé plánování v NATO (6 let) odpovídá našemu střednědobému plánování, střednědobé plánování NATO (7 – 19 let) je vyjádřeno v našich podmínkách obecným dlouhodobým výhledem, dlouhodobé plánování v NATO (20 a více let) nemá v našich podmínkách zřetelný ekvivalent. I tento stručný výčet specifík dostává k pochopení, že národní a alianční plánovací proces jsou samostatnými disciplínami, se svou teorií i praxí. Na základě těchto skutečností bývalý prezident Spojených států Donald Trump připomínal spojencům, že ani vyčleňování 2% HDP na obranu nebude dostačovat na zajištění jejich bezpečnostních potřeb. Uvedená dvě procenta, která v souvislosti s válkou na Ukrajině budou zakrátko novým normálem Aliance, nemusí dostačovat na naplnění jen samotných cílů výstavby sil NATO. Bohužel naše národní diskuse se zúžila pouze na plnění aliančních závazků a navazující akvizice vytvářející představou celkového řešení. Ačkoliv třeba akvizice vojenského materiálu leží v nižší hladině teorie a metodologie výstavby vojenských sil a nejsou řazeny ani mezi principy výstavby sil. Dlouhodobá absence vnímání širších souvislostí výstavby vojenské síly státu nás dohnala v podobě tlaku na nalezení urgentních řešení v souvislosti s invazí Ruska na Ukrajinu. Pohledem tří dekad uplynulých od konce studené války je trend v NATO pouze jeden a nešlo ho přehlédnout. Stále větší a výkonnější uskupení sil je plánováno ve prospěch SACEUR<sup>3</sup> a štábů NATO.

Analytická pracoviště od Kalifornie po Českou republiku si uvědomují, že dilema nastává v případě, kdy disponibilní výše obranných výdajů státu obtížně dostačuje na pouhé splnění přijatých cílů výstavby sil NATO. Tedy oněch často skloňovaných závazků. Jak následně zajistit rovnováhu výstavby bezpečnostního systému státu jako celku. Kdy jeden segment, tj. cíle výstavby sil NATO, se navíc může v závislosti na vývoji v bezpečnostním prostředí měnit rychleji a radikálněji, než je průběh dlouhodobých modernizačních procesů armád. Logicky plyne, že ztotožnění národního a aliančního obranného plánování, nebo dokonce akceptace závislého postavení národní úrovně, nevede k výsledku aktuálně, ani v dlouhodobém horizontu. Pokud k tomu dochází, proces je předřazen strategii a strategická rozhodnutí plynou z procesních ukazatelů. Ačkoliv logika velí, aby tomu bylo přesně naopak. Jak jsem uvedl již v jiných textech, řešení nabízí pouze procesy výstavby vojenské síly státu majících oporu v národní teorii. Ne nadarmo se říká, že není nic praktičtějšího než dobrá teorie. To je obzvláště důležité v případě menších členských států NATO, které objektivně neurčují pravidla systému. Pokud absentuje národní teorie, tak i za rostoucích obranných výdajů zpravidla narůstá množina nedosažených cílů v daném čase. V konečném důsledku na to v dlouhodobém horizontu doplatí i národní obranný průmysl. Podstatu našeho přístupu proto nemůže tvořit pouhé splnění závazků plynoucích z vnějších plánovacích metodik, ale národní proces obranného plánování, vyjadřující vůli suveréna naplnit funkci státu v oblasti obrany a bezpečnosti. Obrannému plánování NATO musí být přiřazena funkce pouze jednoho z kritérií obranného plánování na úrovni státu, a to pouze v té míře významu, která je mu přiřazena bezpečnostní politikou

---

<sup>3</sup> SACEUR – NATO Supreme Allied Commander Europe.

státu. V našem případě tomu tak není a spatřujeme v tom i jednu z příčin, proč řada zemí v regionu začíná Českou republiku v modernizaci armád předbíhat.

Thomas-Durell Young z Naval Postgraduate School v Monterey, který se specializuje na studium transformace bezpečnostních institucí zemí střední a východní Evropy, charakterizuje obranné plánování NATO jako lineární proces, abstrahující od sociálně-ekonomického cyklu, vyvolávající neopodstatněná očekávání v daném čase. Aby naplnil své funkce, musí být na národní úrovni správně interpretován a zdůrazňuje rozdíl mezi národním zájmem a odpovědností státu za výstavbu vojenských sil (*sovereignty tasks first*) a aliančním plánováním, které cílí na požadovaný soubor adekvátně připravených sil z hlediska potenciálního použití (*capability targets*). Převedeno do laického jazyka, stát může v souladu s národním zájmem dosáhnout zvýšení bojové hodnoty armády za efektivního využití potenciálu i národního průmyslu a přitom nenaplnovat zcela schopnostní normativy plynoucí z obranného plánování NATO. Proto T. D. Young doporučuje zemím jako je Česká republika přijetí jednoduchého rozpočtového modelu zaměřeného prvotně na splnění národních úkolů a naplnění národního zájmu. Koncepční nesourodost a fiktivní finanční limity, namísto národní teorie a plánování v souladu rozpočtovou realitou, způsobuje nekonzistenci výstupů ve výstavbě vojenské síly státu. Jedním z nutných předpokladů pro dosažení kvalitativní změny je přechod od normativního k deskriptivnímu pojetí plánovacích procesů. Hlavní předpoklad však spatřuje v důsledné kontrolní funkci legislativní moci nad exekutivou a manažerskou úrovní.

Abychom rozuměli co Thomas-Durell Young říká, překlopme to do podmínek České republiky. Když byly v roce 2013 zahájeny práce na nové koncepci výstavby AČR byla 4. brigáda rychlého nasazení (4. brn) vyzbrojena z poloviny (chybí dva mechanizované prapory vybavené vozidly Pandur II) a 7. mechanizovaná brigáda byla modernizací nedotčena. V roce 2022 je situace u těchto dvou rozhodujících manévrových součástí pozemních sil naší armády beze změny. Ale po celé období jsme poměrně úspěšně naplňovali alianční cíle výstavby sil. Pokud bychom se v roce 2013 například rozhodli prioritně dobudovat 4. brn, tak by v současné době byla dokončena, vybavena novou technikou, z produkce národního obranného průmyslu, investice by zůstaly v české ekonomice, armáda by měla vyšší bojovou hodnotu. Háček by byl v tom, že bychom neplnili cíle výstavby sil NATO. Pouze jeden příklad z celého existujícího souboru. Evidentně iracionální a paradoxní situace, kterou měl T. D. Young na mysli.

Z publikovaných analytických zdrojů je patrné, že státy stále častěji přiznávají, že nejsou schopny adekvátně predikovat náklady spojené s položkami a cíli v dlouhodobých záměrech výstavby vojenských sil. V případě malých členských států NATO, těch je většina, které objektivně nemohou nadstandardně akumulovat kapitál obranných kapacit, se tyto problémy spíše prohlubují. Již samotný fakt, že diskrepance mezi cíli výstavby podle KVAČR<sup>4</sup> 2025 a disponibilními zdroji byla okolo 43% a KVAČR 2030 k tomu dalších zhruba 16% přidal, tuto tézi i v případě České republiky potvrzuje. Bez ohledu na použitou metodiku výpočtu může kdokoli dojít k obdobným závěrům. Výsledkem je potom kontinuální revize koncepčních dokumentů a jejich narůstající četnost bez dosažení systémové změny. Tou byl v našem případě pouze projekt profesionalizace z let 2002–2003. K nalezení budoucích řešení je nutné klást si správné otázky v současnosti. V tomto případě, co tvoří základy mechanismu plánování

---

<sup>4</sup> KVAČR - Koncepce výstavby Armády České republiky do roku 2025.

výstavby Armády ČR. Nejde o žádnou hypotetickou úvahu, ale výsledek sledu analýz a diskusí v průběhu téměř dvou dekad, především v prostředí mezinárodní expertní komunity.

Systémovou změnu přinesl summit NATO ve Washingtonu v roce 1999. Členské státy přijetím závěrečných dokumentů rozhodly o novém koncepčním směřování výstavby armád, aby Aliance jako celek byla adekvátně připravena na novou roli a bezpečnostní výzvy v post-bipolárním světě (*The Alliance's Strategic Concept*). Tři pojmy jsou v kontextu tohoto textu podstatné a jde právě o pojmy, které jsou v současnosti frekventovaně užívané v českém diskursu o financování obrany.

Především šlo o zánik symetrie v obranném plánování, který byl charakteristický pro období studené války s jasně pro NATO definovaným nepřítelem. Plánování výstavby vojenských sil bylo nově zaměřeno na připravenost Aliance adekvátně reagovat na jakýkoliv vývoj v bezpečnostním prostředí (*...the forces of the Alliance must continue to be adapted to meet the requirements of the full range of Alliance's missions...*). Přijetím uvedeného principu se postupně začal měnit účel, typ a velikost ozbrojených sil u řady členských států se souběžným potlačením požadavku na připravenost k mobilizačnímu rozvíjení (*proportionality*).

Navazujícím požadavkem byla výstavba sil k použití v celém spektru operací (*...full Spectrum of Alliance's missions...*), ve kterých by síly Aliance mohly být použity. Mělo to svou logiku v charakteru bezpečnostního prostředí a novém typu komplexních bezpečnostních krizí, které doprovázely zánik bipolarity. Průvodním jevem v armádách malých států byl odklon od unifikace a nástup modularity ve tvorbě struktur a jejich vybavení vojenským materiálem. Těžištěm se stalo použití armád v mnohonárodních zahraničních operacích, kterému se podřídila celá metodologie výstavby sil.<sup>5</sup>

Celková konstrukce byla v průběhu Washingtonského summitu završena přijetím iniciativy na rozvoj vojenských schopností (*The Defence Capabilities Initiative*), které se staly jedním z určujících parametrů procesu obranného plánování v NATO. Vojenská schopnost je v tomto pojetí standardizačním hlediskem, definovaným jako soubor nezbytných vlastností (lidských, organizačních, technických). Neváže se na konkrétní národní bezpečnostní zájem, operační plán, ani nepřítele. Změna vlastností u požadovaných vojenských schopností je nepřetržitě tažena ve spirále především vývojem v oblasti vojenských technologií. Jestliže se uvádí, že každých deset let technologický rozvoj udělá stejný pokrok, jako za předchozích sto let, stejným tempem narůstají i požadavky na rozvoj vojenských schopností Aliance. Realizace závěrů Washingtonského summitu v podmínkách České republiky vyústila v budování armády „4M“ se vším co s tímto procesem souviselo.<sup>6</sup>

Český obranný průmysl byl tímto vývojem dotčen silně a bude tomu tak i nadále. Požadavek na rozvoj vojenských schopností si zachová svůj význam i v budoucnu a s každým plánovacím cyklem se budou požadavky na schopnosti spíše zvyšovat. Stále je potřebné vnímat, že soubor vlastností definující schopnost určují nejsilnější státy NATO disponující nejpokročilejšími technologiemi ve všech operačních doménách. V případě malých států s omezenou velikostí ekonomiky i obranného průmyslu to ve svém důsledku znamená ve stále větší míře pořizovat zbraňové systémy a technologie z nejsilnějších ekonomik. V tom je třeba spatřovat i příčinu,

<sup>5</sup> Doktrína, Organizace, Výcvik, Výzbroj a materiál, Vedení lidí, Personál, Finance, Infrastruktura.

<sup>6</sup> Koncepce výstavby profesionální Armády České republiky a mobilizace ozbrojených sil (2002). „4M“ – Malá, Moderní, Mobilní, Mladá myšlením, profesionální armády České republiky.

proč výdaje na obranu neustále vzrůstají. Jednou z možností jak řešit uvedené dilema je využít potenciálu národního obranného průmyslu a mezinárodní kooperace v oblasti zbrojní výroby. Vyžaduje to ale odpovídající úroveň podpory v podobě racionální politiky státu. Taková preference by neměla přivodit ani rozpor mezi spojenci, protože mezinárodní organizace a bezpečnostní architektura v euroatlantickém prostoru jsou výsledkem činnosti suverénních států.

Více než dvě dekády zkušeností s plánovacím procesem založeným na „schopnostech“ přirozeně přineslo vedle technologické dominance i řadu poznání. Lze je shrnout do jedné teze. Obranné plánování založené na plánování schopností neodpovídá potřebám států, nemá vazbu na možné operační použití armád a není realistické. Emotivní veřejná diskuse nevyřeší stav, který je produktem sofistikovaných mechanismů plynoucích z mezinárodního přesahu bezpečnostního systému České republiky. Jestliže je Česká republika na jedné straně kritizována za pomalý postup modernizace armády, současně v rámci Aliance řazena z hlediska plnění cílů mezi horní třetinou členských zemí, aby následně byla vystavena kritickému hodnocení, že se nalézá na chvostu mezi spojenci z hlediska podílu obranných výdajů, kde je potom v takové diskusi logika? Řešením je vypracování národní teorie výstavby vojenské síly státu, zajištění její aplikace lidmi se systémovou kompetencí jdoucí za hranice běžného užití systému, dosažení nové rovnováhy ve výstavbě vojenských sil, opatrné balancování výstavby sil a rozvoje vojenských schopností se zdrojovými možnostmi, inkrementální postup při dosahování jednotlivých cílů a vytvoření podmínek pro následný cyklus rozvoje po roce 2027.