

Česká profesionální armáda pětiletá

(Informativní recenze)

RECENZE

Ve studiích Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky vyšla studie Bohuslava Pernici zhodnocující pětiletý vývoj profesionalizace Armády České republiky.

Správa Nadání Josefa, Marie a Zdenky Hlávkových obnovila 24. října 1994 činnost Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky (NÚJH), jako jednu z forem své nadační činnosti. V ústavu neprobíhá vlastní vědecký výzkum, jeho posláním je stimulovat a podporovat samostatnou badatelskou činnost v českém národním hospodářství. K tomu slouží nadační dary v podobě stipendia. Ústav se může podílet finančně a organizačně na vydání úspěšných studií. Z vydání Pernicovy studie je patrné, že se to může týkat i vojenských témat. K realizaci jsou radou NÚJH přijímána především témata, která nejsou v centru zájmu oficiálních vědeckých a odborných institucí přesto, že se jedná o témata společensky aktuální a závažná.

V České republice existuje profesionální armáda již více než pět let. Autor vychází ve studii z předpokladu, že „jako je možný přechod od smíšeného typu ozbrojených sil, kde společně slouží vojáci v zaměstnaneckém poměru ke státu a vojáci z donucení, k typu ozbrojených sil, kde žádný voják neslouží z donucení, je možný i obrácený postup“.

Prokazuje to i na historických příkladech z obou světových válek, kdy v případě potřeby bylo možné opětovně zavést povinnou vojenskou službu. Hledá proto i objektivní podmíněnost volby toho či onoho typu armády. Od roku 1990, kdy ve světě se skončením tzv. studené války došlo k podstatným globálním změnám, a zároveň navzdory nárůstu počtu lokálních válek ke snížení zájmu o povinnou vojenskou službu, zesílil tlak na vytváření profesionálních armád.

Studie se pokouší o hodnocení úspěšnosti prvních pěti let profesionální armády v České republice z ekonomického pohledu. Pozornost zaměřuje na zdrojovou stránku její výstavby a udržování jejích schopností, tedy na personál, jeho přípravu a financování armády, jež by měly odpovídat programu profesionální armády. Pozornost je také věnována sociálním souvislostem profesionalizace armády, zejména přípravě vojenských profesionálů.

Studie má ve čtyřech kapitolách tento obsah:

1. Veřejný projekt profesionalizace ozbrojených sil ČR.
2. Trh práce, rekrutace a retence personálu.
3. Vzdělávání, výcvik a výchova vojenského personálu.
4. Vojenský rozpočet a obnova vojenského materiálu.

Studie obsahuje velké množství analytických dokumentů i příloh, které tvoří cca třetinu studie.

Metodologické problémy

Věnovat se budeme především metodologickým problémům, protože vlastní průběh profesionalizace armády je většinou příslušníků armády dostatečně znám.

Navrhované, schvalované a realizované změny funkcionality státu, které jsou projevem veřejné politiky a které jsou podle autorova kritického přístupu jednou označovány jako reformy, jindy jako transformace, korekční opatření, rozpočtové balíčky apod., nejsou svou podstatou ničím jiným než projektem – inovační změnou řízenou plánem. Ostatně pojmová různorodost v bezpečnostní a obranné terminologii není ničím novým, jenom svědčí o nedostatečné diskuzi o této problematice. Zredukovat tyto dokumenty na projekty je ale zjednodušením.

Realizace projektu je podle Pernici spojena se záměrem, čeho má být v blízké nebo vzdálenější budoucnosti dosaženo. To platí i pro tak rozsáhlou a zásadní změnu ve funkcionalitě českého státu, jakou je reforma ozbrojených sil České republiky, vyhlášená v roce 2001. Plán na její uskutečnění byl od začátku spojen s plánem ukončení branné povinnosti v době míru, s tzv. úplnou profesionalizací.

Autor se v úvodu zamýšlí především nad dvaceti lety hledání vhodného analytického konceptu. Vychází z předpokladu, že „od 60. let 20. století se v odvětvích obrany států NATO postupně rozšířil programový přístup. Ten je spojen nejenom s aplikací systému plánování, programování a rozpočtování (PPBS), ale zejména s tzv. systémovou analýzou“. Samotný autor o inspirativnosti tohoto přístupu pro nás spíše pochybuje, podle něho „v historii státní správy v České republice se doposud vyskytl jen jeden pokus o zavedení PPBS, a ten nebyl zrovna úspěšný, systémová analýza, na níž je úspěšnost aplikace programového přístupu přímo závislá, se u nás zatím dostatečně nerozvinula“.

V ČR je strategická analýza zaměřená na rozhodování na nejvyšších stupních řízení státní správy realizována jen na pracovištích mimo rezort obrany, např. v Centru pro ekonomickou a sociální strategii na UK, který má z logiky věci na rozhodovací procesy v bezpečnostní a vojenské politice jen sekundární vliv.

Deficit kapacit pro strategickou analýzu je důvodem, proč po zahájení transformace českých ozbrojených sil neexistuje shoda v přístupu používání komplexního konceptu pro hodnocení výsledků branné a vojenské politiky a proč je doposud vedena spíše jen diskuze o obsahu a zaměření strategických dokumentů v oblasti obrany a bezpečnosti.

Má to i vážné konotace. V ČR byly exekutivy vždy ekonomokratické, otázky bezpečnosti a obrany vždy sekundární, na okraji. Jeden z premiérů se již na začátku 90. let minulého století explicitně vyjádřil, že jsou pro něho problémy armády na 77. místě a podle toho se také situace v této oblasti vyvíjela. Do centra pozornosti se dostala až s katastrofickými korupčními kauzami spojenými s trestními oznámeními a policejním vyšetřováním. Podobný zájem a kvalifikaci dlouho projevovaly také oba zákonodárné sbory včetně jejich bezpečnostních, branných a zahraničních výborů.

Neujasněnost konceptu realizace obranné/vojenské politiky

Autor se pokouší o kritickou reflexi realizace obranné, resp. vojenské politiky. Vychází z toho, že analýza konkrétního druhu veřejné politiky, jejích záměrů, cílů, podmínek její realizace, a zejména jejích výsledků je vždy jednodušší, existuje-li ustálený a všeobecně přijímaný koncept, model či jejich kombinace, s jehož pomocí lze vysvětlit záměry příslušné veřejné politiky a její výsledky. Nejenže existence takového konceptuálního

rámce umožňuje nacházet shodu mezi orgány státní moci přijímajícími strategická rozhodnutí, ale rovněž umožňuje vysvětlit důsledky, výsledky, přínosy a náklady příslušné politiky přiřazené různým osobám se vztahem k příslušné politice.

Jenže spektrum představ se u profesionálů, představitelů rezortů, vládní a zákonodárné politické reprezentace, bezpečnostní komunity, novinářů a občanů liší. Navíc se podle autora uznává existence jakéhosi vojenského vědomostního monopolu v analýze bezpečnostních a vojenských problémů. Ten se ale redukoval na přípravu, schvalování a realizaci vládních strategických dokumentů v obraně a bezpečnosti, které mají většinou deklarativní charakter, bez relevantní analýzy dokumentující prezentovaná rozhodnutí. Analýza je nahrazována deskripcí stavu.

Autor na základě relevantní analýzy dvacetileté tvorby obranných, resp. vojenských dokumentů zpracovává jejich typologii:

- doktrína (1992),
- bílá kniha (1995, doplňujeme 2011),
- strategie (1997, 1999, 2002, 2004, 2008),
- koncepce (1993, 1997, 1999, 2002, 2003),
- transformace (2007),
- vize (2008).

Problémem je z tohoto hlediska personální stabilizace v rezortu obrany. Zatímco náčelníci Generálního štábu AČR jsou obvykle ve funkci čtyři roky (od roku 1990 je v této funkci osmý, ministři se mění s dvojnásobně rychleji (do rozpadu Československa čtyři, poté dvanáct, celkem šestnáct – kdybychom striktně vzali i nápravu jedné administrativní chyby, kdy se na několik hodin stal ministrem obrany i tehdejší premiér Marián Čalfa a po její nápravě znovu Miroslav Vacek, bylo na tomto postu již osmnáct politiků, tj. v průměru každý něco málo přes rok, přitom se ministři do funkcí znovu nevracejí, vždy přijde nový, nanejvýš z funkce náměstka. Optimální doba pro potenciální dobrý výkon tohoto ministerského postu je přitom osm let. Od reformy ozbrojených sil v roce 2001 se přitom vystřídali je tři generálové, kdežto ministrů obrany bylo deset v osmi vládách. Odpovědnost za profesionální armádu a realizaci reformy ozbrojených sil měli pouze dva náčelníci Generálního štábu AČR, a to armádní generálové Pavel Štefka a Vlastimil Pícek. První z nich během svého funkčního období sloužil pěti ministrům obrany ve čtyřech vládách, druhý třem ministrům ve třech vládách. Nemohlo se to neprojevit na nekonzistentnosti strategických dokumentů.

Nedokázaly tomu efektivně čelit ani akademická pracoviště, jako ve vyspělých demokratických zemích, která patří mezi tradiční prvky společnosti sledující a korigující chování politického vedení ministerstev obrany a rozhodnutí vojenského velení ozbrojených sil.

Koncept branné struktury

Podle autora pro potřeby přípravy a analýzy vojenské /obraně politiky a hodnocení jejich výsledků byly v různých státech vyvinuty a jsou používány specifické koncepty a modely, které lze použít i v jiných podmínkách, než byly země, ve kterých vznikly. Např. model branné struktury (Wehrstruktur), který je využitelný pro identifikaci a formulaci požadovaných strukturálních změn v odvětví obrany a bezpečnosti. Spočívá zajištění obranyschopnosti státu na dvou základních pilířích:

- a) Je třeba disponovat obranným systémem jako soustavou institucí plnících stanovené funkce při zajištění vnější bezpečnosti státu vojenským způsobem.
- b) Činnost ozbrojených sil a obranného systému je legální, tj. je upravena množinou právních norem se specifickým účelem, tzv. brannou legislativou.

V tomto pojetí je funkcionalita obranného systému určována právními akty různé právní síly. Funkcionalita přitom zahrnuje jak věci, jako jsou institucionální uspořádání ozbrojených sil, jejich úkoly, způsob doplňování, vztah k jiným ozbrojeným silám apod., tak také věci týkající se služebně-právních závazků, podmínek služby, nasazení, vybavení apod.

Vojenské funkce státu se rozpadají do pěti klíčových činitelů, které určují funkcionalitu (schopnosti) ozbrojených sil a obranného systému jako celku. Jde o:

- ☐ doplňování personálem,
- ☐ vnitřní organizaci,
- ☐ personální strukturu,
- ☐ výcvik a vzdělávání,
- ☐ výzbroj a výstroj.

Pro bezpečnostní komunitu je zajímavé a podnětné, že činnost ozbrojených sil může být doplňována i nevojenskými institucemi, nacházejícími se mimo odvětví obrany. Vojenská funkce státu je totiž průřezovou funkcí, jež může přesahovat do ostatních odvětví. V rámci konceptu modelu branné struktury lze proto počítat s účastí dalších složek. V obranném systému se může jednat o:

1. Polovojenské instituce, tzn. o pořádkové síly či záchranné sbory, jejichž činnost je organizována na principech podobných vojenské organizaci.
2. Soukromé vojenské instituce, jejichž činnost sice nepodléhá mezinárodně právní ochraně, ale některé státy umožňují činnost těchto prvků na svém území nebo využívají služeb těchto společností.
3. Dobrovolné milice složené z nevládních institucí působících ve veřejném zájmu, kde se mohou organizovat osoby se zájmem o brannou problematiku, ale které nesplňují kritéria (věková, zdravotní, tělesná aj.) pro vstup do ozbrojených sil nebo polovojenských institucí.

Koncept branné struktury je orientován dovnitř odvětví obrany, neumožňuje proto zachytit vztahy spojené s integrací ozbrojených sil do národního hospodářství. Jeho součástí, subjekty státní správy a vybrané podnikatelské subjekty mají podporovat činnost prezenčních ozbrojených sil, vytvářet předpoklady pro jejich rozvoj a případné mobilizační rozvinutí. Jde o ministerstva, specializované úřady, případně speciální výrobní organizace či podniky, ke kterým v době míru nohou být přiděleni vojáci. Tím je zajišťována mobilizační pohotovost, a zároveň lze pod vojenským vedením koordinovat přípravy k obraně státu napříč státní správou i ekonomikou. Rozsah takovéto participace vojáků na činnosti civilního aparátu odráží stupeň militarizace státního aparátu a velikost vojensko-průmyslového komplexu.

Veřejný projekt profesionalizace ozbrojených sil

Za poslední zajímavý metodologický projekt lze považovat pojetí profesionalizace jako veřejného projektu. Který předpokládá před svým zahájením existenci explicitního plánu – projektu. Ten má stanovit měřitelné cíle a postup (strategii) k jejich dosažení.

V tomto světle je profesionalizace ozbrojených sil veřejným projektem přinášejícím do veřejného sektoru dvě klíčové změny. Jedná se o zastavení výkonu služební povinnosti, z ekonomického pohledu zastavení výběru daně v úkonech, a zkvalitnění fungování ozbrojených sil v podobě získání nových schopností, nebo schopností s lepšími kvantitativními parametry, které nebylo možno realizovat kvůli přítomnosti branně povinných vojáků. Jde např. o vyšší mobilitu a rozmístitelnost vojáků v zahraničí.

Zatímco s používáním pojmu projekt se lze běžně setkat jak v literatuře, tak v praxi, pojem veřejného projektu není příliš rozšířen, v současné době je např. rozpracováván ve zmíněném Centru pro ekonomické a sociální strategie. František Ochraňa k používání tohoto termínu uvádí: „Při hledání odpovědi na otázku, co je veřejný projekt, zjistíme, že termín *veřejný projekt* je sice běžně používán, ale v odborné literatuře dosud neexistuje obecně přijímaná definice.“

Profesor Ochraňa v textu nabízí dvě pracovní definice veřejného projektu chápaného jako: „... systémový návrh alokace veřejných zdrojů, který má (zpravidla) charakter investiční akce ... návrh na systémovou změnu alokace veřejných zdrojů mající ... formu materiálního nebo duchovního produktu (veřejného statku) s předem zadanými společenskými cíli, přínosy a očekáváním.“ Také on odkazuje na definici projektu tak, jak ji všeobecně podle Jaroslava Němce chápe projektový management: „Projekt je cílevědomý návrh na uskutečnění určité inovace v daných termínech zahájení a ukončení.“

Takto je jakýkoliv projekt vymezen vždy čtyřmi atributy. Platí, že:

- ☐ Projekt je jakýkoliv plán, na základě něhož má být realizována inovace, přičemž tento plán má zpravidla charakter dokumentu.
- ☐ Inovace je jakákoliv zamýšlená změna vedoucí ke změně kvantitativních a kvalitativních atributů spojených s předmětem projektu.
- ☐ Předmět projektu je proces, systém, uspořádání prvků tohoto systému, chování tohoto systému apod., jehož změnu samotný projekt předjímá.
- ☐ Cílem projektu je uskutečnění inovace v předpokládaných měřitelných parametrech popisujících požadovanou inovaci.

S odkazem na výše uvedené atributy Bohumil Pernica definuje veřejný projekt jako: „*Projekt, jehož předmětem jsou skutečnosti dotýkající se veřejného sektoru, jeho institucí, jejich chování, jejich fungování apod., cílem projektu je tyto skutečnosti, nějak změnit, inovovat, tj. změnit jejich kvalitativní nebo kvantitativní charakteristiky, a to vše má podobu dokumentu. Má-li být plán obsažen v takovém dokumentu realizován, pak musí být přijat v procesu veřejné volby nebo orgánem veřejné moci, měl by být financován z veřejných financí a jeho prosazení by mělo být založeno na veřejném zájmu a v souladu s veřejným právem.*“

Podle své systémové náročnosti lze projekty dělit na:

- **Jednoduché (rutinní)**, jejichž přípravu lze zvládnout jednou osobou nebo ve velmi malém týmu a jejichž realizace je založena na známých postupech. Tyto projekty jsou zpravidla realizovány v krátkém časovém intervalu, v časovém horizontu do jednoho roku.
- **Speciální** vyžadující rozklad celého projektu na jednoduché projekty, k jejichž přípravě je třeba ustavit již zvláštní projektový tým a jejichž realizaci si vyžaduje více než jeden rok ale méně než tři až pět let.

- **Komplexní**, které jsou svou podstatou jedinečné, vysoce náročné na přípravu a realizaci. Komplexní projekty, podobně jako speciální projekty, si vyžadují ustavení speciálního projektového týmu, jejich realizace se však pohybuje v časovém horizontu tři až pět let. Náročnost projektu a jeho zařazení do některé ze tří výše uvedených kategorií se odvíjí od řádu inovace, které má být dosaženo.

Rozporné hodnocení profesionalizace armády

Ozbrojené síly České republiky podle autora ukončily první fázi projektu jejich profesionalizace úspěšně. Tím bylo zastavení výkonu povinné vojenské služby k 31. 12. 2004. Od 1. 1. 2005 jde o čistě zaměstnaneckou organizaci odkázanou ve svém doplňování na trh práce. Šlo o tu nejjednodušší operaci, nevyžadující žádné kvalitativní změny.

V letech 2005 až 2009 mělo dojít k základním kvalitativním změnám, které jsou zarámovány heslem **4M: malá, mladá, moderní a mobilní armáda**. Na konci roku 2010 je jasné, že armáda není mladší, neboť vzrostl věkový průměr u klíčového hodnostního sboru rotmistrů/poddůstojníků. Armáda je také menší, než se předpokládalo pro dosažení tzv. počáteční schopnosti k 31. 12. 2006. Na vině je ztráta konkurenceschopnosti armády na trhu práce, ke které došlo na prahu období demografického stárnutí české populace, a rozpočtové restriktce přijaté pod tlakem světové finanční krize.

Z mnoha dílčích projektů vytvářejících komplexní veřejný projekt profesionalizace ozbrojených sil České republiky se podařilo armádu částečně modernizovat. K tomu došlo ve stínu podezření z klientelismu a korupce, s kterými byly spojeny velké modernizační projekty.

Méně průkazné je autorovo tvrzení, že česká armáda je mobilní, a to hlavně zásluhou obměny dopravního letectva. Při mnoha výzbrojních projektech podle něho však byla promarněna příležitost pořídit si celý zbraňový systém. To byl např. případ dělostřeleckého radiolokátoru Arthur. Promarněno bylo rovněž období, kdy byl dostatek finančních prostředků vyžadovaných na modernizaci výzbroje a výstroje. Až pětina rozpočtu MO byla umrtvena v rezervním fondu. Tím vznikl dojem, že tyto prostředky nejsou „zas tak potřeba“ pro zajištění vnější bezpečnosti České republiky a armáda začala ztrácet svou důvěru u Ministerstva financí vystupujícího v roli tzv. rozpočtového principála. Důsledkem neschopnosti MO obhájit si potřebnost financování projektů a organizačních struktur bylo zkrácení vojenského rozpočtu na cca 43 mld. Kč pro roky 2011 a 2012 provedené tzv. vládou rozpočtové odpovědnosti.

Perioda následující po roce 2010 je obdobím, kdy pod tlakem rozpočtového omezení bude muset být dokončena restrukturalizace rezortu Ministerstva obrany v podobě snížení počtů stupňů řízení ze tří na dva a zmenšení obslužného bloku. To však již v roce 2002 požadovala první *Koncepce výstavby profesionální Armády České republiky a mobilizace ozbrojených sil České republiky*. Tyto změny však budou daleko bolestivější, než by byly v první polovině prvního desetiletí 21. století. Budou probíhat pod tlakem úspor a v situaci opadajícího zájmu o armádu a zostrující se konkurence o čerstvé absolventy škol. Jejich počet bude v následujících deseti letech klesat, z armády však budou odcházet vojáci, kteří před dvaceti lety vstupovali do služebního poměru vojáka z povolání v době vzednutí populační vlny tzv. Husákových dětí.

To vše může prohloubit izolaci armády, k níž došlo po zastavení odvodů a povolávání občanů do povinné vojenské služby. Před ní varoval prezident republiky ve svém projevu

na velitelském shromáždění již v roce 2006. Z hlediska budování české demokracie jde o velmi vážný jev indikovaný výzkumem elit. Podle tohoto výzkumu s tzv. bezpečnostní elity pohybují na okraji české společnosti. Stojí na okraji jejího zájmu a ze svého pohledu se o českou společnost nezajímají stejně, jako se nezajímají o ně společenské elity. Při dalším prohloubení izolace se mohou profesionální ozbrojené síly stát pro českou společnost skutečným problémem. To by ohrozilo proces profesionalizace ozbrojených sil, neboť by mohlo dojít k dalšímu propadu zájmu o službu v armádě a zpomalil by se personální pohyb uvnitř ozbrojených sil.

Publikace Bohumila Pernici hodnotící dosavadní průběh profesionalizace armády je velmi podnětná, založená na analýze empirických dat a relevantních dokumentech, a proto by si ji měli přečíst nejen čtenáři Vojenských rozhledů, ale především ministerstva a generálního štábu.

- ar -

Bohuslav Pernica: Profesionální armáda v České republice: prvních pět let. Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky, Praha, 2012, 151 stran.

Mezinárodní prostředí ovlivňující bezpečnost České republiky a její obranu zůstane i nadále dynamické a komplexní. Bude se vyznačovat převážně nevojenskými, zpravidla asymetrickými hrozbami a prolínáním vnitřní a vnější bezpečnosti. *Bezpečnostní strategie České republiky* neidentifikuje přímé vojenské ohrožení území, občanů či zájmů České republiky a našich spojenců, avšak ani takové ohrožení nevylučuje. Jakkoliv jsou předpokládány hrozby spíše nevojenského charakteru, jejich dopady mohou vyžadovat použití ozbrojených sil, a to jak v rámci mnohonárodních operací v zahraničí, tak pro podporu civilních orgánů na území České republiky.

Dlouhodobě nelze ignorovat podstatný nárůst moderních vojenských schopností a celkového strategického potenciálu některých států například v evropském sousedství a asijskopacifickém regionu, jejichž důsledky pro globální stabilitu a euroatlantickou bezpečnost lze zatím jen těžko předvídat.

Zároveň nemůžeme v příštím desetiletí vyloučit výskyt náhlých a překvapivých událostí – strategických šoků, a to i v rámci euroatlantického prostoru nebo na jeho periferii, jež mohou přerůst do podoby vážné krize či konfliktu. Mohou vzniknout v důsledku souběhu a koncentrace procesů, které jsou jednotlivě zvládnutelné, společně však tvoří potenciálně výbušnou směs (např. hospodářské otřesy, vyostření sociálních, etnických či náboženských sporů, energetické kolapsy, masová migrace, pandemie, pohromy přírodního či antropogenního původu). V krajním případě nelze zcela vyloučit destabilizaci či ochromení mezinárodních institucí, v jejichž rámci Česká republika definuje svoji bezpečnost a obranu. Situace tohoto druhu by vyžadovala zásadní přehodnocení principů obrany státu.

Z Obranné strategie České republiky, chváleno vládou ČR 26. 9. 2012.