



Strukturální adaptace NATO ve stínu bruselského minisummitu a Česko jako „částečný“ spojenec





Tento briefing paper se pokusí využít příležitosti poskytnuté setkáním reprezentantů členských zemí Severoatlantické aliance (NATO) v Bruselu a podívat se na pokračující proces adaptace NATO. Ta byla právě tímto květnovým minisummitem NATO trochu zastíněna – i z důvodu premiéry nového amerického prezidenta na aliančním hřišti. Větší pozornost bychom však místo americké rétorice měli věnovat posunutí strukturální adaptace NATO na další úroveň a také sebereflexi českého přístupu k obraně vlastní i našich spojenců.

Na cestě ke strukturální adaptaci NATO

Jsou to už téměř tři roky, co se státy Aliance na summitu ve waleském Newportu v září 2014 rozhodly reagovat na ruskou anexi ukrajinského Krymu a na ohrožení, které ze strany Ruské federace pocítují východní členské země NATO. Následovala reforma aliančních sil rychlé reakce (NRF, NATO Response Force), „upgrade“ velitelství Mnohonárodního sboru Severovýchod v polském Štětíně (MNC NE), které bylo od tohoto roku také nově certifikováno pro velení při nasazení NRF, a vytvoření osmi předsunutých velitelství (NFIU, NATO Force Integration Unit) v potenciálně ohrožených východních státech NATO.

Loňský varšavský summit na to navázal schválením plánu tzv. předsunuté přítomnosti (eFP, Enhanced Forward Presence), tedy přítomnosti čtyř aliančních praporů ve třech pobaltských zemích NATO a Polsku, a vytvořením Mnohonárodního divizního velitelství Severovýchod (MND NE) v polském Elblągu, které má jednotkám začleněným v eFP velet. Z historického hlediska znamenal tento vývoj dlouho odkládané **prolomení poststudenoválečného tabu ohledně neumisťování základen NATO v zemích bývalého východního bloku**. Potud bylo alianční počínání úspěšné a převzetí náležitých dílů odpovědnosti hlavních států NATO (zejména USA a Německa) příkladné.

Tato dvouletá prvotní adaptace Aliance na navrátilivší se hrozbu použití konvenční síly Ruskou federací a symbolické ujištění východních zemí NATO o platnosti čl. 5 kolektivní obrany by však neměly zastínit dlouhodobější proces strukturální adaptace NATO na konvenční konflikt větších rozměrů. Právě tento problém má řešit druhý významný krok summitu ve Walesu – závazek zemí Aliance do deseti let dosáhnout mety 2 % HDP na obranné výdaje (a 20 % na výdaje na investice). Záležitost „vyhladovělých“ evropských armád totiž za tyto dva roky nezmizela.

Zvolení Donalda Trumpa do Bílého domu dodalo tomuto bodu alianční agendy dosud nepoznaný náboj v duchu kupecké logiky „něco-za-něco“. To, že se bude jednat o hlavní bod plánovaného bruselského minisummitu, potvrdil mj. i výstup amerického ministra obrany Jamese Mattise na únorové mnichovské bezpečnostní konferenci, kde prohlásil, že **pokud Evropané nenaplní tento 2% závazek, mohly by USA skutečně začít „mírnit“ svoje závazky k nim**.

Klíčové není, co Trump říká, ale co USA dělá

Na své první setkání s představiteli Aliance, kterou ještě nedávno označoval za přežitou, odcestoval prezident Trump s dvěma cíli. Více zapojit NATO do bojů s Daeš a přitlačit na spojence, aby vypracovali národní plány, podle nichž by splnili závazek 2 % HDP na výdaje na obranu do roku 2024.

Posvěcení prvního kroku – členství NATO v tzv. globální koalici – bylo spíše formální, neboť všech 28 spojenců již členy této koalice, sdružující státy angažující se proti Daeš, je. V praxi to tak znamená pouze navýšení letových hodin průzkumných letadel AWACS (Airborne Warning and Control System), kterými NATO přispívá k úsilí globální koalice.



Výsledek jednání summitu vycházející z druhého Trumpova požadavku, schválit zpracovávání **ročních národních plánů k naplnění aliančního závazku** v oblasti obranných výdajů, překvapivě reflektuje zájmy evropských členů Aliance více, než se předpokládalo. **Součástí těchto plánů budou, kromě výdajů na obranu, vojenské schopnosti a také příspěvky daného státu do aliančních misí a aktivit.**¹ Takové řešení směřuje proti čistě obchodnímu pojetí, které prezentoval prezident Trump. O to větší však může nakonec být americká deziluze (bez ohledu na to, kdo usedne do prezidentského křesla po Trumpovi), pokud by v budoucnu nepokračoval pozitivní trend směřování evropských výdajů na obranu ke slibovaným 2 %.

Nejvíce mediální pozornosti okolo bruselského minisummitu NATO si však získal samotný projev amerického prezidenta, především pak to, že v něm explicitně nezmínil platnost aliančního článku 5 o kolektivní obraně. Což sice bylo nešťastné, nikoliv ale směrodatné pro závazek USA k Evropě. Ve stejné době zveřejněný návrh amerického rozpočtu na příští rok totiž navýšil o 40 % objem prostředků vyčleněných na iniciativu pro ubezpečení evropských spojenců (tzv. ERI, European Reassurance Initiative). Největší část financí ERI (rovnající se zhruba velikosti českého obranného rozpočtu) jde na předsunuté zásoby techniky a prostředků napříč východní Evropou. A to zejména s účelem zrychlit schopnost nasazení amerického letectva, posílit schopnosti amerického námořnictva v oblasti protiponorkového boje a předsunout techniku americké námořní pěchoty v tomto regionu.²

Že není třeba absenci článku 5 v Trumpově projevu zveličovat, potvrzuje např. reflexe bruselského minisummitu od Alexandra Gruška, ruského velvyslance při NATO. Ten se na debatě organizované prorežimním Valdajským mezinárodním diskuzním klubem věnoval jinému tématu, pokračujícímu posilování sil a infrastruktury NATO v oblasti Baltského a Černého moře.³ K tomuto posilování zásadně přispívá právě americká ERI.

Reforma sil a velitelské struktury NATO kamenem úrazu

Dosavadní adaptace Aliance se týkala zejména reformy prvosledových sil NATO (reforma NRF a vytvoření eFP) a nižších pater velitelské struktury (vytvoření NFIU a MND NE, rozšíření úlohy MNC NE). Aliance tak demonstrovala jak schopnost reagovat na aktuální situaci, tak ochotu financovat vytvoření eFP, což rozhánilo jakékoliv obavy, že by lokální konflikt na východním křídle nevyvolal odezvu NATO jako celku. Avšak vojenské síly NATO nejsou momentálně adekvátně připraveny na konvenční konflikt většího charakteru. Kamenem úrazu tak bude v následujícím období reforma vyšších pater velitelské struktury, která byla v roce 2010 citelně zredukována, a druhosledových (tzv. follow-on) sil.

Pro bližší pochopení tohoto problému je třeba věnovat pozornost procesu obranného plánování NATO (NDPP, NATO Defence Planning Process) a vysvětlit hlavní pojmy s ním spojené. Nejprve se členské státy NATO musí kolektivně shodnout, kolik a jakých operací má být NATO schopno zabezpečit (tzv. úroveň ambicí, LoA, Level of Ambition). Od LoA se následně odvíjí podoba struktury aliančních velitelství (NCS, NATO Command Structure) a podoba struktury

¹ NATO leaders agree to do more to fight terrorism and ensure fairer burden sharing. 26. 5. 2017, http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_144154.htm?selectedLocale=en.

² Pellerin, Cheryl. 2018 Budget Request for European Reassurance Initiative Grows to \$4.7 Billion. DoD News, 1. 6. 2017, <https://www.defense.gov/News/Article/Article/1199828/2018-budget-request-for-european-reassurance-initiative-grows-to-47-billion/>.

³ Van der Togt, Tony. No progress in NATO-Russia relations without US leadership. Clingendael Institute, 5. 7. 2017, <http://bit.ly/2f6LWD7>.



samotných aliančních sil (NFC, NATO Force Structure), jejich velikost a stupeň připravenosti. Tato „forma“ je následně naplňována „obsahem“ prostřednictvím tzv. cílů výstavby schopností (CT, Capability Targets).⁴ Ty jsou rozděleny mezi jednotlivé členské země NATO. Obranné plánování NATO je tak zásadně postaveno na zodpovědnosti všech spojenců při národním naplňování těchto CT. Jejich souhrn v principu zabezpečuje to, že NATO disponuje dostatečným množstvím odsouhlasených sil a prostředků pro kolektivní obranu.

Mezi úrovní ambicí NATO a faktickou podobou jeho velitelské struktury však existuje v současnosti jistý nesoulad. LoA říká, že Aliance má být schopna zabezpečit dvě operace velkého charakteru. NATO disponuje odpovídajícím počtem dvou velitelství společných sil (v italské Neapoli a holandském Brunssumu), která by tak velkým operacím velela. Problematická je však nedostatečnost na úrovni jednotlivých složek ozbrojených sil, poněvadž NATO disponuje pouze jednou sadou složkových velitelství – námořním velitelstvím v britském Northwoodu, velitelstvím vzdušných sil v německém Ramsteinu a velitelstvím pozemních sil v tureckém Izmiru. V případě velké operace by jedno z velitelství společných sil zastřešilo tato tři složková velitelství. **V situaci, kdy by bylo nutné vést dvě velké operace, by druhá sada těchto složkových velitelství chyběla.**⁵

Že bude problematika velitelské struktury NATO v budoucnu zásadní otázkou, naznačilo poprvé explicitně závěrečné komuniké loňského varšavského summitu. Bylo zde řečeno, že NATO provede hodnocení dostatečnosti současné velitelské struktury.⁶ V říjnu 2016 pak ministři obran zemí NATO takový úkol skutečně zadali.⁷ S prvními závěry hodnocení měli být ministři seznámeni na svém jednání v červnu 2017. Avšak tento bod agendy nakonec zařazen na programu setkání nebyl. Ministři „pouze“ odsouhlasili nové CT v oblasti těžké techniky, doplňování paliva za letu a zvýšení počtu sil na vyšším stupni připravenosti.⁸

Je tedy pravděpodobné, že posílení alianční velitelské struktury nemusí být pro svou nákladnost a politickou citlivost podporováno rozhodující většinou evropských členů NATO. Podobně malá může být i ochota evropských členů investovat značné prostředky do druhosledových sil – realitou zůstává, že většina vojenských sil na evropském kontinentu je dostupná v rozmezí 60 a 180 dnů,⁹ což není pro akceschopnost NATO ideální. Na tento problém je třeba nahlížet také prismatem dlouhotrvajících rozporů mezi státy na východě a na jihu Aliance týkajících se toho, jaký charakter sil NATO vlastně potřebuje. Zda flexibilnější síly středního typu vhodné i pro větší spektrum zahraničních misí, nebo těžké síly schopné obstát v masivní konvenční válce s technologicky rovnocenným nepřítelem.

To, jak daleko strukturální adaptace NATO dojde, reálně napoví až období vedoucí k příštímu bruselskému summitu v roce 2018. Bude pak totiž jasnější, jestli byla reforma velitelské struktury opravdu odložena či se spojenci pouze rozhodli probíhající vyjednávání neventilovat. Vyjasní se také, jak jsou na tom členové NATO s národními plány k naplnění svých aliančních závazků.

⁴ Např. schopnost zajistit palebnou podporu pro brigádní úkolové uskupení s dostřelem 40 km.

⁵ Ringsmose, Jens, Rynning, Sten. Now for the Hard Part: NATO's Strategic Adaptation to Russia. *Survival*, 59, č. 3, 2017, str. 129–146, cit. str. 138.

⁶ Viz bod 46: Warsaw Summit Communiqué. 9. 7. 2016,

http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm.

⁷ Ministři obrany zemí NATO jednali v Bruselu. 27. 10. 2016, <http://www.mocr.army.cz/informacni-servis/zpravodajstvi/ministri-obrany-zemi-nato-jednali-v-bruselu-128139/>.

⁸ Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the meeting of the North Atlantic Council at the level of Defence Ministers. 29. 6. 2017, http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_145385.htm?selectedLocale=en.

⁹ Lindley-French, Julian. NATO: The Enduring Alliance 2016. Foundation for Polish-German Cooperation, Warsaw, 28. 6. 2016, <http://atahq.org/wp-content/uploads/2016/06/FWPN-JLF-NEA-2016-FINAL-230616.pdf>.



Slovo závěrem a reflexe české obranné politiky

Je třeba nezapomínat, že závazek k zvyšování výdajů na úroveň 2 % HDP na obranu vždy byl a je prostředek, jak primárně zabezpečit naplňování aliančních cílů v oblasti vojenských schopností (CT) nutných ke kolektivní obraně. Bez růstu obranných výdajů ale není možné plně zabezpečit ani kolektivní obranu, ani snižovat existující vojenskou závislost evropských členů na USA. Debaty, zda je třeba k obranným výdajům brát v úvahu i výdaje např. na rozvojovou pomoc (Německo) nebo snahy o kreativní účetnictví s cílem uměle dosáhnout 2% mety (Velká Británie), míru této závislosti nesníží.

Daleko zásadnější by tak měla být diskuze, zda modernizace jednotlivých národních ozbrojených sil vede k větší koherenci uvnitř NATO¹⁰ a k vytváření nových schopností (zejména v oblasti strategických schopností, jako např. doplňování paliva za letu). Je třeba nezapomínat, že i při splnění všech CT zadaných evropským členům NATO nevznikne „evropský pilíř“ schopný bez USA zvládnout expediční operace (např. typu libyjské).

Pohled na aktuální českou obrannou politiku odhaluje, že nad ní visí dva velké otazníky. Jeden nad tempem zvyšování českých výdajů na obranu a druhý nad ochotou Česka posunout prorůstání své armády s německou a polskou na další úroveň. Jedině tak však dnes lze zabezpečit optimální (tedy dostatečně vysoké a rozumné z dlouhodobého hlediska) české vojenské příspěvky k udržení evropské bezpečnostní architektury.

Na požadavek Donalda Trumpa ohledně plnění závazku 2 % HDP na obranné výdaje zareagoval český ministr obrany takřka na poslední chvíli před bruselským summitem NATO, a to návrhem jejich strmějšího růstu.¹¹ Následně sice s tímto přepracovaným ambicióznějším plánem nárůstu uspěl u amerického ministra obrany,¹² ale velmi záhy se ukázalo, že Ministerstvo financí nemá pro jeho snahy takové pochopení, jaké asi očekával. Místo každoročního nárůstu o zhruba osm miliard až do roku 2020, jak si ministr obrany představoval, to nakonec vypadá, že v roce 2018 dostane pouze již slíbených zhruba 5,5 miliardy.¹³

Pravděpodobně tak bude pokračovat zlá tradice, kdy se obranná politika opět bude muset přizpůsobit politice fiskální. Plnění závazků v obranné politice ustoupí snaze dodržet domluvený deficit rozpočtu pro rok 2018. To ale logicky předznamenává strmější nárůst výdajů v letech 2019 a 2020. Armáda tak musí vytvořit od začátku tohoto roku již třetí variantu investičního plánu.

Aktuální návrh střednědobého výhledu státního rozpočtu na roky 2019 a 2020 to potvrzuje. Alarmující je tak nejen množství peněz, které bude muset nástupce Martina Stropnického v krátké době vydat, ale také to, že vláda ČSSD, ANO a KDU-ČSL neplánuje dodržet svůj slib z roku 2014 o výši obranných výdajů v roce 2020 – místo slibovaných 1,4 % HDP se v tomto materiálu uvádí pouze 1,35 % HDP.¹⁴

¹⁰ Mattelaer, Alexander. Sharing the burden of keeping Europe whole, free and at peace. NATO Review, 5. 5. 2017, <http://www.nato.int/docu/review/2017/Also-in-2017/europe-defense-alliance-sharing-us-burden-security-free/EN/index.htm>.

¹¹ Podrobněji viz Kufčák, Jakub. Tři poznámky k obranné politice roku 2017: Pobaltí, výdaje a evropská armáda. Ihned.cz, 3. 5. 2017, <https://amo.blog.ihned.cz/c1-65716090-tri-poznamky-k-obranne-politice-roku-2017-pobalti-vydaje-a-evropska-armada>.

¹² Kufčák, Jakub. Na rozpadající se koalici stojí naše spojenecká pověst. České souvislosti, 10. 5. 2017, <http://www.ceskesouvislosti.cz/clanek/na-rozpadajici-se-koalici-stoji-nase-spojenecka-povest/>.

¹³ Stropnický: Pět miliard na české závazky k NATO nestačí. Obrana má dosáhnout na miliard devět. Česká televize, 27. 7. 2017, <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/2193973-stropnicky-pet-miliard-na-ceske-zavazky-k-nato-destaci-obrana-ma-dosahnout-na-miliard>.

¹⁴ Návrh zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2018 a návrh usnesení vlády České republiky k návrhu zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2018 a k návrhu střednědobého výhledu státního rozpočtu České republiky na léta 2019 a 2020. <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNANRKES5Z>.



Dále pohled na aktuální českou obrannou politiku odhaluje, že Praha nepatřila k nejvokálnějším zastáncům dosavadní adaptace NATO a že se zpozdila¹⁵ s příspěvkem do eFP – Praha se zapojí až v roce 2018. Na druhou stranu vyvinula snahu v oblasti follow-on sil. Koncept rámcového národa (FNC) nastartoval v tomto roce hlubší spolupráci mezi českou 4. brigádou rychlého nasazení a německou 10. obrněnou divizí v rámci přípravy a výcviku aliančních formací použitelných pro operace kolektivní obrany. Podobně se připravuje přičlenění české 7. mechanizované brigády k Mnohonárodnímu diviznímu velitelství Severovýchod situovanému v Polsku. Příští česká vláda, která vzejde z podzimních parlamentních voleb, by měla dát jasný signál, zda bude pokračovat v těchto snahách a bude tak chtít posunout tuto spolupráci směrem k hlubší integraci a vzájemnému prorůstání armád.

Mezitím reálné disponibilní schopnosti AČR nadále omezují naše příspěvky ke stabilitě mezinárodního řádu a komplikují práci politických plánovačů na Ministerstvu obrany. Také proto je Česko nuceno měnit každý rok těžiště svých příspěvků. Zjednodušeně řečeno, prioritou obranné politiky byla v roce 2015 NRF, v roce 2016 znovu NRF, ale přibyla k tomu bojová skupina EU, kterou společně zformovaly státy Visegrádské skupiny (V4 EU BG). V roce 2017 byla pak prioritou znovu pouze NRF. V roce 2018 se Praha nově zapojí do eFP a v roce 2019 opakovaně přispěje do V4 EU BG. Nakonec v roce 2020 přispěje Česko opět do NRF. Tento neideální stav navíc potvrzuje i letos schválená Obranná strategie České republiky. Vymezuje totiž horní hranici českých příspěvků do NRF, V4 EU BG a eFP. Příspěvek Prahy do těchto tří aktivit tak v součtu nepřesáhne velikost jednoho praporu.¹⁶

Pro stát obklopený spojenci je tato úroveň ambicí na pováženou. Naším cílem by mělo být přispívat do každé z těchto aktivit jedním praporem. Česko by nejlépe hned po roce 2020 mělo cílit na převzetí jednoho z aliančních praporů působících v Pobaltí v rámci eFP (dá se totiž očekávat, že při jakémkoliv zlepšení vztahů s Ruskem budou některé státy NATO tlačit na to, aby nasazení eFP nebylo po roce 2020 prodlouženo). To bychom ovšem do té doby museli disponovat takovými konvenčními schopnostmi, aby naše přítomnost byla pro pobaltské země dostatečně atraktivní. S modernizovanou výzbrojí z doby sovětského svazu takovým partnerem však v dohledné době bohužel nebudeme. Přes všechnu rétoriku ministra obrany a premiéra se výsledky budování armády končící vlády omezily prakticky pouze na úspěšný nábor.

Se strategickými investicemi do hlavní bojové techniky se nadále otálí. Příkladem polovičatosti tohoto přístupu může být modernizace českého dělostřelectva a způsob, jakým je realizována z důvodu nedostatku financí. Tento rok rozběhnutá, relativně levná modernizace dvou třetin téměř padesát let starých samohybných houfnic DANA sovětské ráže 152 mm a plánovaný nákup 13 nových houfnic alianční ráže 155 mm ilustruje, jak Česko plní jeden z aliančních CT. Místo kompletního přechodu na společnou alianční ráži 155 mm ČR splní závazek dostřelu děl do vzdálenosti 40 km pouze částečně.

Praha tedy modernizuje pouze část děl, protože nemá dost prostředků na kompletní přezbrojení, načež půl roku nato se naplní scénář toho, že nárůst obranných výdajů bude ještě strmější než Ministerstvo obrany a armáda vůbec původně očekávaly, a hrozí problém, že přidělené prostředky nevyčerpají. Z Česka se tak vlastním přístupem stává pouze „částečný“ spojenec a NATO.

¹⁵ Kufčák, Jakub. Bezpečnostní a obranná politika. Asociace pro mezinárodní otázky, 22. 3. 2017, <http://www.amo.cz/cs/agenda-pro-ceskou-zahranicni-politiku/bezpecnostni-a-obranna-politika/>.

¹⁶ Viz bod 23.: Obranná strategie ČR. Ministerstvo obrany ČR, Praha, 2017, http://www.mocr.army.cz/images/id_40001_50000/46088/OS.pdf.



Slovník pojmů

Cíle výstavby schopností	CT, Capability Targets
Mnohonárodní divize Severovýchod	MND NE, Multinational Division Northeast
Obranné plánování NATO	NDPP, NATO Defence Planning Process
Posílená předsunutá přítomnost	eFP, Enhanced Forward Presence
Předsunuté velitelství NATO	NFIU, NATO Force Integration Unit
Síly rychlé reakce	NRF, NATO Response Force
Struktura sil NATO	NFC, NATO Force Structure
Úroveň ambicí	LoA, Level of Ambition
Velitelská struktura NATO	NCS, NATO Command Structure
Mnohonárodní sbor Severovýchod	MNC NE, Multinational Corps Northeast



Asociace pro mezinárodní otázky (AMO)

AMO je nevládní nezisková organizace založená v roce 1997 za účelem výzkumu a vzdělávání v oblasti mezinárodních vztahů. Tento přední český zahraničně politický think-tank není spjat s žádnou politickou stranou ani ideologií. Svou činností podporuje aktivní přístup k zahraniční politice, poskytuje nestrannou analýzu mezinárodního dění a otevírá prostor k fundované diskusi.



+420 224 813 460



www.amo.cz



info@amo.cz



Žitná 608/27, 110 00 Praha 1



www.facebook.com/AMO.cz



www.twitter.com/amo_cz



www.linkedin.com/company/amocz



www.youtube.com/AMOCz

Briefing paper byl připraven v rámci projektu „NATO po bruselském summitu: upevnění české debaty o bezpečnostní a obranné politice k transatlantické agendě“ podpořeného Odborem veřejné diplomacie NATO.