

Jak citovat tento příspěvek / How to Cite this Contribution

URBÁNEK, Ondřej. Perspektivy outsourcingu vojenských misí České republiky. *Obrana a strategie: Defence & Strategy*. 2012, roč. 12, č. 1, s. 15-26. ISSN 1802-7199. DOI: 10.3849/1802-7199.12.2012.01.015-026. Dostupné z: <http://www.defenceandstrategy.eu/>

Perspektivy outsourcingu vojenských misí České republiky

Military Operations of the Czech Republic: Prospects for Outsourcing

Ondřej Urbánek

Abstrakt

Publikace Bílé knihy o obraně v průběhu roku 2011 vyvolala nové kolo diskusí o budoucnosti resortu obrany. Zatímco Bílá kniha nabízí normativně pojatý scénář žádoucího vývoje, cílem této práce je nastínit jednu z možných alternativ vývoje v podobě outsourcingu zahraničních vojenských misí. Práce identifikuje základní trendy ovlivňující vývoj v této oblasti, shrnuje obecně předpokládaný scénář prezentovaný Bílou knihou a oproti němu pak staví alternativní scénáře outsourcingu zahraničních vojenských misí vytvářené prostřednictvím metody „what if“. Součástí scénářů jsou i sumáře indikátorů a dopadů jejich potenciální realizace.

Abstract

The publication of the White Paper on Defence during 2011 initiated a new round of discussions regarding the future of the Czech defence sector. Whereas the White Paper on Defence introduces a normative scenario describing the desirable development of the sector, this paper aims to outline one of the possible alternatives of future development – outsourcing of foreign military operations. It identifies basic trends determining the development in this sector, summarizes the generally accepted scenario as presented in the White Paper on Defence and puts alternative scenarios of foreign military operation outsourcing in contrast to it. The scenarios are based on the “what if” method and include summaries of its possible indicators and consequences.

Klíčová slova

Privatizace bezpečnosti; outsourcing; zahraniční vojenské mise; Česká republika; soukromé vojenské společnosti; perspektivy; scénáře.

Keywords

Privatization of security; outsourcing; foreign military missions; Czech republic; private military companies; private military firms; perspectives; scenarios.

ÚVOD

V průběhu roku 2011 byly vydány dva zásadní dokumenty se vztahem k resortu obrany – aktualizovaná Bezpečnostní strategie ČR a zejména Bílá kniha o obraně.¹ Už z podstaty obou dokumentů je zřejmé, že jsou směřovány do budoucnosti. Jejich cílem je na základě očekávaného budoucího vývoje stanovit vizi a cíle rozvoje resortu obrany v následujících cca 10 letech. Jak konstatuje Bílá kniha o obraně, půjde o roky kritické. Z hlediska zájmu bezpečnostních a zejména pak strategických studií je proto vhodné a žádoucí se budoucností zabývat, snažit se jí porozumět a případně se jí pokusit i predikovat. Jeden z uznávaných futurologů Peter Schwartz podotýká, že „*budoucnost je pluralitní*.“² Z tohoto důvodu může být rizikové spoléhat se pouze na jedinou vizi, neboť v takovém případě hrozí situace, že scénář bude brán jako jediná možná a oficiální verze vývoje.³ Toto riziko je ještě umocňováno zvýšenou mírou nejistoty v době ekonomické krize, jež vyvíjí tlak na další redukci již tak omezených výdajů vynakládaných na obranu. Cílem článku je proto oproti normativně pojaté Bílé knize o obraně, která postupuje po linii, stanovení žádoucího cíle a následná tvorba scénáře k jeho dosažení, nastolení alternativního scénáře budoucího vývoje v resortu obrany ve stanovené perspektivě 10 let. Ambicí tohoto textu však není komplexně pojmout perspektivy vývoje celého resortu, ale zaměřit se na problematiku potenciálního outsourcingu zahraničních vojenských misí a v tomto kontextu odpovědět na následující otázky:

- Jakým způsobem by mohlo dojít k outsourcingu vojenských misí ČR?
- Jaké jsou dopady daného vývoje?
- Jaké jsou indikátory daného vývoje?

Důvod pro takové vymezení tématu je trojí:

- Zahraniční vojenské mise představují jednu z nejdůležitějších funkcí, jež Armáda České republiky v současné době plní. Vojenská strategie ČR dokonce konstatuje, že „*aktivní účast při vedení těchto operací představuje v soudobém bezpečnostním prostředí hlavní způsob zajištění bezpečnostních zájmů ČR*.“⁴ Ačkoliv krizi čelí celý resort obrany a otázka outsourcingu se tak stává stále více aktuální v celé jeho šíři, vzhledem k výše nastíněné prioritizaci misí a s tím souvisejícím možným negativním dopadům na schopnost ČR zajišťovat svoje bezpečnostní zájmy se článek zaměřuje pouze na outsourcing zahraničních misí.
- Bílá kniha o obraně stanovuje, že v případě neschopnosti naplnění jí stanoveného normativního scénáře reálně hrozí, že AČR ztratí některé ze svých schopností a bude nucena redukovat své vojensko-politické ambice.⁵ Tato nepříznivá prognóza se již bohužel stává realitou. Pasivita však v kontextu zahraničních misí nepředstavuje vzhledem k mezinárodním závazkům ČR uspokojivé řešení. Při zohlednění stažení českých jednotek z Kosova na konci roku 2011 a plánovaného stažení z Afghánistánu do konce roku 2014 se sice nabízí otázka, jaká vůbec bude budoucnost zahraničních misí a zda je vůbec třeba se jimi zabývat. Potřeba nadále disponovat v zahraničí nasaditelnými a udržitelnými silami a rozvíjet jejich schopnosti však zůstává jednou z hlavních priorit nelehde

¹ Bezpečnostní strategie České republiky [online]. *Ministerstvo zahraničních věcí*, 2011 [cit. 2012-01-13]. 20 s. Dostupné z: http://www.mzv.cz/file/699914/Bezpecnostni_strategie_CR_2011.pdf; Bílá kniha o obraně [online]. *Ministerstvo obrany*, 2011 [cit. 2012-01-13]. 167 s. Dostupné z: <http://www.mocr.army.cz/scripts/file.php?id=78392&down=yes>

² SCHWARTZ, Peter, citováno dle A Tradecraft Primer: Structured Analytic Techniques for Improving Intelligence Analysis [online]. *CIA*, 2009 [cit. 2012-01-13], s. 34. Dostupné z: <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/books-and-monographs/Tradecraft%20Primer-apr09.pdf>

³ NEKOLOVÁ, Markéta. Scénáře. In: POTŮČEK, Martin. *Manuál prognostických metod*. Praha: Slon, 2006, s. 176. ISBN-10: 80-86429-55-5.

⁴ Vojenská strategie ČR [online]. *Ministerstvo obrany*, 2008 [cit. 2012-01-13], s. 4. Dostupné z: <http://www.mocr.army.cz/images/Bilakniha/CSD/2008%20Vojenska%20strategie%20CR.pdf>

⁵ Bílá kniha o obraně, ref. 1, s. 92.

na ukončení těchto dvou klíčových misí.⁶ Takto stanovené priority se opírají o analýzu bezpečnostního prostředí ČR, která dává jasně najevo, že většina hrozeb pro ČR má své kořeny v zahraničí, kde je proti nim také nutné zasahovat.⁷ Případné chybějící či ztracené kapacity je tak možné kompenzovat dvěma přístupy. Prvním z nich je vyšší míra mezinárodní spolupráce, sdílení nákladů a kapacit, případně zapojení do tvorby nadnárodních jednotek. V tomto případě by se však jednalo o běh na dlouhou trať, o politické průchodnosti takového kroku nemluvě. Ačkoliv by bylo jistě unáhlené na základě tohoto tvrzení na mezinárodní spolupráci rezignovat,⁸ je nutné brát v úvahu její již zmiňované limity. Využití outsourcingu, druhá možná varianta, tak v tomto kontextu představuje časově i politicky dostupnější, a proto relativně pravděpodobnou variantu vývoje.⁹

- Kromě dvou výše popsaných praktických důvodů byla volba tématu vedena také snahou přispět k širší odborné diskusi ohledně využití soukromých subjektů v sektoru obrany, která se z velké části koncentruje právě na problematiku outsourcingu zahraničních misí.¹⁰

Struktura práce je následující. První kapitola je věnována metodologickému vymezení. Druhá kapitola nastiňuje současné klíčové trendy, jež ve vymezené časové perspektivě budou ovlivňovat vývoj v resortu obrany se vztahem k zahraničním vojenským misím. Na to navazuje stručné shrnutí obecně přijímaného scénáře, vůči kterému se tato práce snaží prezentovat alternativy. Čtvrtá a hlavní kapitola se zaměřuje na rozpracování konkrétních scénářů.

METODOLOGIE TVORBY SCÉNÁŘŮ

Ke tvorbě scénářů bylo přistoupeno prostřednictvím „*what if analysis*.“¹¹ Základním principem této metody je předpoklad, že došlo k jistému třeba i nepravděpodobnému vývoji, a následně je analyzováno, jakým způsobem tato situace mohla nastat. Pozornost je tak přenesena od úvah o tom, zda je či není pravděpodobné, že daná situace nastane, k úvahám za jakých okolností a jakým způsobem k situaci mohlo dojít. Pomyslných cest k předpokládané situaci je však možné nalézt ve většině případů více, což vede k formulaci alternativních scénářů vývoje vedoucích k dané situaci. Součástí každého scénáře je také sumář dopadů jeho případné realizace. Tímto způsobem „*what if*“ analýza umožňuje jednak zvážit i méně pravděpodobné scénáře vývoje a rizika v případě nenaplnění obecně předpokládaného scénáře, jednak nalézt potenciaální indikátory, jejichž zachycení v budoucnu by mohlo poukazovat na možný vývoj tímto směrem.

⁶ Active Engagement, Modern Defence: Strategic Concept [online]. NATO, 2010 [cit. 2012-01-13], s. 15, 19, 21, 33. Dostupné z: http://www.nato.int/strategic-concept/pdf/Strat_Concept_web_en.pdf; Bezpečnostní strategie České republiky, ref. 1, s. 11; Bílá kniha o obraně, ref. 1, s. 17.

⁷ Bezpečnostní strategie České republiky, ref. 1, s. 7–8.

⁸ Nedávné rozhodnutí ministrů obrany zemí V4 o vytvoření společné Battlegroup ostatně ukazuje, že i mezinárodní spolupráce nadále představuje životaschopnou variantu.

⁹ Blíže k dilematu mezi multilaterálním a externalizačním přístupem k řešení deficitů vojenských kapacit viz AVANT, Deborah D. *The Market for Force: The Consequences of Privatizing Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, s. 34–38. ISBN 978-0-521-61535-8.

¹⁰ Viz například: BUREŠ, Oldřich. Privatizace operací na udržení míru. *Mezinárodní vztahy*. 2006, roč. 41, č. 2, s. 143–157. ISSN 0323-1844; FRIESENDORF, Cornelius, KRAHMAN, Elke. The Role of Private Security Companies (PSCs) in CSDP Missions and Operations [online]. *European Parliament*. 2011 [cit. 2012-01-13] Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/committees/cs/sede/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=49068>; GHEBALI, Victor-Yves. The United Nations and the Dilemma of Outsourcing Peacekeeping Operations. In BRYDEN, Alan, CAPARINI, Marina. *Private Actors and Security Governance*. Muenster: LIT Verlag, 2006. s. 213–230. ISBN 3-8258-9840-7; LILLY, Damian. The Privatization of Peacekeeping: Prospects and Realities [online]. *Disarmament Forum*. 2000, no. 3 [cit. 2012-01-13]. Dostupné z: <http://www.unidir.org/pdf/articles/pdf-art135.pdf>. ISSN: 1020-7287.

¹¹ A Tradecraft Primer: Structured Analytic Techniques for Improving Intelligence Analysis, ref. 2, s. 24–25.

V souvislosti s možností přesné predikce na základě těchto indikátorů je však nutné přiznat značné limity, jež jsou dány komplexní povahou nejistoty, která je s fenomény typu rozhodnutí o realizaci outsourcingem spojena. Komplexní povaha nejistoty je dle Cynefinského rámce¹² dána takovým množstvím faktorů a jejich interakcí, jež prakticky vylučuje možnost nalezení kauzálních vztahů, a tedy i spolehlivou predikci. Celkový vzorec interakcí vedoucí k danému výsledku proto může být spolehlivě pochopen a vysvětlen až poté, co došlo k jeho ustálení a realizaci daného výsledku, tudíž pouze v retrospektivě.¹³ Pokusy o predikci na základě v minulosti realizovaných vzorců však nemohou být zárukou úspěchu. Vzorec interakcí se sice v čase mohou opakovat, ale stejně tak se komplexní systém faktorů a interakcí může ustálit i v odlišné podobě, jež bude v retrospektivě moci být opět chápána jako logická. Konkrétním příkladem mohou být v úvodu zmíněné možnosti řešení deficitu vojenských kapacit prostřednictvím outsourcingu či vyššího stupně multilateralizace. Oba tyto přístupy, pokud by byly realizovány, by mohly být vnímány jako logické vyústění předchozí situace. Využití indikátorů stanovených na základě předchozích zkušeností a expertních úvah nám proto nemohou zaručit jistotu přesnosti predikce. Indikátory umožní pouze zviditelnění potenciálních vzorců interakcí a jejich výsledků, což rozhodovatelům v ideálním případě umožní včas zasáhnout a pokusit se budoucí vývoj usměrnit žádoucím směrem. Klíčem k úspěchu tohoto postupu a úspěšnému ovlivnění budoucího vývoje je pak dle autorů Cynefinského rámce Kurtzové a Snowdena právě znalost více možných perspektiv budoucího vývoje, což nám umožní získat dostatečně široký přehled o našich možnostech a schopnost informovaně zvažovat svá rozhodnutí. Tím se také vracíme zpět k cíli této práce, kterým je nastolení alternativních scénářů.

K samotným scénářům je pak nutné poznamenat, že je nelze vnímat jako přesnou předpověď budoucnosti. Jde spíše o popis možného vývoje vzniklého na základě vývojových souvislostí mezi jednotlivými (autorem stanovenými) událostmi. Scénáře tak spojují popis určitého budoucího stavu, outsourcing zahraničních vojenských misí, se současnou reálnou situací v dané oblasti, redukce zdrojového rámce AČR a s ní související ztráta schopností, čímž ilustrují rozsah možných politických rozhodnutí a jejich důsledky. Cílem tvorby těchto scénářů je tak inspirovat potenciální rozhodovatele a přispět k formulaci optimálních způsobů zabezpečení realizace zahraničních vojenských misí za pomoci soukromých subjektů. Scénáře tedy nejsou jednoznačné předpovědi budoucnosti, ale spíše uspořádání tvrzení o budoucnosti, která se za určitých podmínek může stát reálnou.¹⁴

SOUČASNÉ TRENDY

V současné době lze identifikovat následující dominantní trendy ovlivňující schopnost AČR participovat na zahraničních vojenských misích:

- **Pokračující snižování obranných výdajů** (viz Graf 1)

Tento trend je v současné době umocňován dopady hospodářské a finanční krize, které vedou k rozsáhlým rozpočtovým škrtnutím. Tato situace navíc dále prohlubuje investiční „deficity na výzbroji, technice, materiálu a nemovité infrastrukturu“, jež se v posledních letech v důsledku nekonceptních škrtnutí, předražených zakázek, nesystémových investic a odkladům potřebných investic nahromadily. Tyto škrty sice umožňují krátkodobé úspory, ale současně přispívají k hromadění investičních deficitů, které v nejbližších letech velmi silně zatíží obranný rozpočet,¹⁵ což povede k ještě výraznějšímu vyhocení situace. Ani výhled do vzdálenější budoucnosti nenaznačuje příliš možností pro obrat vývoje obranných výdajů k lepšímu. Materiál Ústavu strategických studií Univerzity obrany pracující s časovou perspektivou do roku 2030 v tomto

¹² KURTZ, Cynthia F., SNOWDEN, David J. The New Dynamics of Strategy: sense-making in a complex-complicated world. *IBM Systems Journal*. Fall 2003, s. 7–8. Pro českojazyčnou interpretaci Cynefinského rámce v bezpečnostní oblasti viz ZELINKA, Petr. Prediktivní metodologie ve zpravodajských službách. *Obrana a strategie*. 2010, roč. 19, č. 1, s. 30.

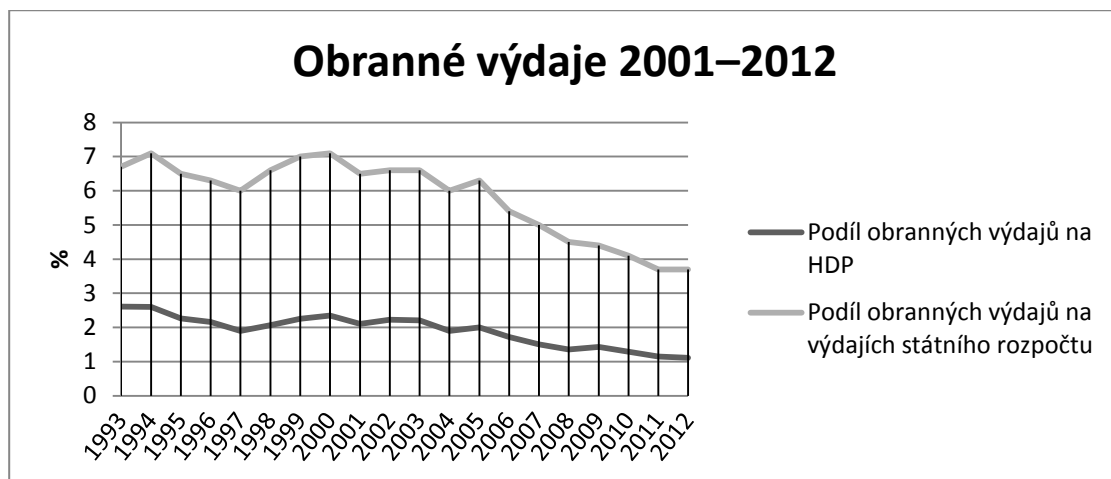
¹³ Kurtzová a Snowden tento jev označují jako „retrospektivní koherence“. KURTZ, SNOWDEN, ref. 12, s. 7.

¹⁴ NEKOLOVÁ, ref. 3, s. 173–174.

¹⁵ Bílá kniha o obraně, ref. 1, s. 13, 56–58.

kontextu konstatuje potřebu v budoucnosti vydávat na obranu větší zdroje než v současnosti a předpokládaný růst nákladů na zabezpečení potřeb ozbrojených sil.¹⁶

Graf 1: Obranné výdaje 2001–2012.



Zdroj: Ministerstvo obrany ČR [online]

- **Personální problémy**

AČR se v následujících letech bude potýkat s problémem získat dostatek nových rekrutů a naplnit tak své početní ambice. To bude dáno jak zvýšenou konkurencí na trhu práce, tak i demografickým vývojem, kde se kromě faktorů jako stárnutí populace projeví také zhoršující fyzické schopnosti a neschopnost splnit zdravotní kritéria. Negativně bude působit také pokles relevance hodnot jako služba vlasti či prestiž uniformy.¹⁷

- **Rostoucí nároky na mise**

Participace na zahraničních vojenských misích s sebou navíc nese stále rostoucí požadavky na strategickou i taktickou mobilitu jednotek, flexibilitu a univerzalitu nasazovaných sil, logistickou a zpravodajskou podporu, technologickou vybavenost a interoperabilitu. Snaha o naplnění ambice účastnit se těchto misí při současném předpokladu zvyšování počtu nasaditelných a udržitelných sil tak vyvolává značný tlak na adaptaci ve všech výše zmíněných oblastech, který se dostává do konfliktu s dvěma výše zmíněnými omezujícími trendy. Zcela zásadní roli zde také sehrává prvek efektivity, tedy co nejrychlejší splnění úkolů při současné minimalizaci nákladů a ztrát. V souvislosti s nenaplněním této zásady či při její nedostatečné mediální prezentaci se pak může projevit další klíčový a potenciálně omezující faktor, kterým je veřejné mínění.

¹⁶ MAZALOVÁ, Veronika. Determinanty budoucích obranných výdajů. In: GALATÍK, Vlastimil. *Principy obrany České republiky „2030“*. Brno: Ústav strategických studií Univerzity obrany, 2008, s. 48–51. ISBN 978-80-7231-513-0.

¹⁷ Transformace resortu Ministerstva obrany České republiky. *A report*. 2007, zvláštní číslo, s. 5–6. Bílá kniha o obraně, ref. 1, s. 13, 74–78. ZETOCHA, Karel. Lidské zdroje 2030. In: GALATÍK, Vlastimil. *Principy obrany České republiky „2030“*. Brno: Ústav strategických studií Univerzity obrany, 2008, s. 52–62. ISBN 978-80-7231-513-0.

OBECNĚ PŘEDPOKLÁDANÝ SCÉNÁŘ VÝVOJE

Nutnou součástí veškerých aplikací disentních metod, mezi které patří i „*what if*“ analýza, je i představení obecně předpokládaného scénáře, vůči kterému jsou prezentovány alternativy. To slouží koncovému uživateli jak ke konfrontaci jednotlivých scénářů možného vývoje, tak i pro ilustraci celkové širší problematiky. V našem případě je obecně předpokládanou verzí vývoje, kodifikovanou prostřednictvím Bílé knihy o obraně,¹⁸ adaptace armády na stávající trendy prostřednictvím postupných reforem zaměřených na:

Racionalizaci kapacit

- Redukce činností, schopností, infrastruktury a dalších materiálních statků nesouvisejících se základním posláním sektoru obrany.

Efektivnější hospodaření, akvizice a investice

- Navyšování obranného rozpočtu na základě konkrétních a odůvodněných investičních požadavků a projektů.
- Transparentní a efektivní akviziční proces.
- Prioritizace investic do rozvoje vojenských schopností podle jejich přínosu k rolím, funkcím a mezinárodním závazkům ozbrojených sil.
- Zastavení investic do neperspektivních oblastí činnosti.
- Větší důraz na strategické plánování a jeho promítnutí do finančního řízení.

Personální reformy

- Zvýšení atraktivity armády na trhu práce.
- Redukce nadměrné administrativy a nevykonných složek.

„WHAT IF“ SCÉNÁŘE

Jak již bylo zmíněno v úvodní části práce, následující scénáře jsou postaveny na předpokladu, že dochází k outsourcingu zahraničních vojenských misí ČR.¹⁹ Jejich cílem je zmapovat, na základě jaké dynamiky k využití outsourcingu došlo, a představit tak alternativní možnosti vývoje v resortu obrany.

¹⁸ Bílá kniha o obraně, ref. 1, 167 s.

¹⁹ Teze popisující příčiny, fungování a dopady outsourcingu prezentované v jednotlivých scénářích jsou postaveny na studiu řady textů zaměřených na danou problematiku. Zejména pak AVANT, Deborah D. *Private Military Companies and the Future of War* [online]. *Foreign Policy Research Institute*, 2006 [cit. 2012-01-13]. Dostupné z: <http://www.fpri.org/enotes/200604.military.avant.privatemilitarycompanies.html>; AVANT, ref. 9, 310s; *Private Military Companies: Options for Regulation* [online]. *The Stationery Office*, 2002 [cit. 2012-01-13]. 48 s. Dostupné z: <http://www.official-documents.gov.uk/document/hc0102/hc05/0577/0577.pdf>; *Private Military Companies* [online]. *DCAF*, 2006 [cit. 2012-01-13]. 8 s. Dostupné z: <http://www.dcaf.ch/Publications/Publication-Detail/?id=18412&lng=en>; *Private Military Firms* [online]. *DCAF*, 2004 [cit. 2012-01-13]. 22 s. Dostupné z: http://www.dcaf.ch/pfpc/proj_privmilitary.pdf; SINGER, Peter W. *Corporate Warriors: the rise of the privatized military industry*. Ithaca: Cornell University Press, 2008. 348 s. ISBN 978-0-8014-7436-1; SINGER, Peter W. *Outsourcing the Fight* [online]. *Brookings*, 2008 [cit. 2012-01-13]. Dostupné z: http://www.brookings.edu/opinions/2008/0605_military_contractors_singer.aspx; *Využití vnějších zdrojů v podmínkách AČR*. Editoři VALOUCH, Jan, MAZALOVÁ, Veronika. Brno: Ústav strategických studií, 2005, 73 s. ISBN 80-7231-143-3.

Znalost těchto alternativ by totiž mohla přispět ke schopnosti činit informovaná rozhodnutí v případě, že se nepodaří realizovat obecně předpokládaný scénář vývoje, jenž byl v základních rysech nastíněn výše.

Jednotlivé scénáře jsou pak vytvářeny na základě kombinace příčinných faktorů zaměřujících se na konkrétní motivy vedoucí k zavedení outsourcingu a procesuálních faktorů zohledňujících způsob, jakým bylo k outsourcingu přistoupeno z hlediska vojensko-politického managementu. Pro ilustraci jsou tyto kombinace znázorněny a ve zkratce nastíněny v následující tabulce.

Tabulka 1: Procesuální a příčinné faktory

	Scénář 1	Scénář 2	Scénář 3
Příčinné faktory	Objektivní potřeba pramenící z neschopnosti naplnit stávající vojensko-politické ambice	Objektivní potřeba pramenící z neschopnosti naplnit stávající vojensko-politické ambice	Partikulární ekonomické zájmy bez ohledu na reálný stav vojenských kapacit a vojensko-politických ambicí
Procesuální faktory	Efektivní plánování a kontrola	Nekompetentní management, neefektivní plánování a kontrola	Korupce, lobbying

Zdroj: Autor

Scénář 1: Objektivní potřeba a efektivní využití outsourcingu

Namísto postupného hospodářského růstu dochází k prohloubení hospodářské a finanční krize. Ve snaze ulevit státnímu rozpočtu tak pokračují další škrty v armádě. Ačkoliv je na základě alespoň omezené realizace Bílé knihy o obraně dosaženo určité úspory, není armáda schopna dále financovat a nasazovat jednotky v zahraničí v souladu se stanovenými vojensko-politickými ambicemi. Pokračující redukce obranných rozpočtů se projevuje také v plošném snížení personálních výdajů, což má za následek to, že AČR není schopna konkurovat na trhu práce a oslovovat v důsledku demografického vývoje stále menší skupinu potenciálních rekrutů. Dochází tak k problémům s naplněním jednotlivých rotací zahraničních misí a přetěžování stávajícího personálu. Současně jsou však v souladu s obecným trendem zvyšovány nároky na realizaci vojenských zahraničních misí a ČR se dostává pod tlak aliančních spojenců, kteří požadují alespoň zachování dosavadní míry angažovanosti ČR v zahraničních misích při současném zachování kvality nasazovaných jednotek.

- Potřeba outsourcingu je vyhodnocena na základě průběžně vydávaných revizních dokumentů pravidelně monitorujících průběh realizace závěrů Bílé knihy o obraně, kdy je konstatována nemožnost naplnění vojensko-politických ambicí současnými prostředky. K outsourcingu je přistoupeno na základě dlouhodobých analýz a z nich vycházejících plánů.
- Celý proces probíhá za intenzivní spolupráce s aliančními partnery a je extenzivně využíváno jejich dosavadních zkušeností s outsourcingem zejména v oblasti legislativní úpravy a managementu.
- Je přesně vymezen rozsah služeb a funkcí, jež mohou být externalizovány, aby nemohlo dojít ke ztrátě klíčových schopností, které by po ukončení kontraktu bylo jen obtížně možné znovu získat, a hrozila by závislost na dodavateli.
- Outsourcing je využíván pouze v případě neklíčových funkcí (např. provoz a ostraha základen v zahraničí, ostraha ambasad v krizových oblastech) a funkcí, jež AČR není schopna dlouhodobě financovat (např. částečné zajišťování strategické letecké přepravy vlastními prostředky).

- Kontrakty jsou uzavírány na základě otevřeného výběrového řízení prostřednictvím elektronických aukcí.²⁰ Kritériem pro výběr kontraktora není pouze nejnižší cena, což by mohlo negativně ovlivnit kvalitu dodávané služby, ale je zohledňována řada dalších faktorů, přičemž se konzultuje se spojenci s ohledem na jejich zkušenosti s danými společnostmi.
- Je právně zajištěna exteritoriální právní odpovědnost kontraktorů české justici, aby se předešlo problémům s nepostizitelností jejich potencionálních přečinů.
- Smluvní podmínky jsou nastaveny tak, aby byl kontrakt dostatečně dlouhodobý, poskytl dodavateli určitou jistotu a umožnil fungování na bázi partnerského vztahu. Současně však budou kontrakty pravidelně „přesoutěžovány“, aby bylo zabráněno monopolizaci a zajištěno zachování přiměřených cen. Součástí smluv také bude možnost penalizovat dodavatele v případě nedostatečného plnění smluvních závazků.
- Efektivita outsourcingu bude monitorována civilně-vojenskými týmy dohlížejícími jak na kvalitu poskytovaných služeb, tak i ekonomickou (zejména účetní) stránku plnění kontraktu. Zdrojem informací o kvalitě poskytovaných služeb bude také zpětná vazba od národních jednotek působících v součinnosti s kontraktorem.

Potenciální dopady realizace scénáře:

- Dochází k uvolnění přetěžovaných personálních kapacit a získání kapacit, jimiž AČR standardně nedisponuje.
- Soukromé společnosti jsou najímány pouze v případě aktuální potřeby – mise. V dlouhodobějším měřítku se díky tomu projevují částečné finanční úspory v důsledku odpadajících nákladů na dlouhodobou údržbu outsourcovaných kapacit a systémy sociálního zabezpečení stálého vojenského personálu, který je v určitých funkčních oblastech nahrazen kontrakty.
- Realizace neklíčových činností prostřednictvím outsourcingu umožňuje směřovat dlouhodobé investice do rozvoje kapacit, kde ČR sehrává v zahraničních misích významnou roli (např. ochrana proti zbraním hromadného ničení, transportní vrtulníky apod.).

Indikátory:

- Pokračující snižování obranných rozpočtů.
- Neschopnost dosáhnout požadovaných početních stavů AČR.
- Trvání na zachování stávajících vojensko-politických ambicí.
- K outsourcingu se přistupuje koncepčně a na základě rozsáhlých analýz a plánování.
- Od počátku je rozvíjena systematická snaha o efektivní regulaci outsourcingu.
- Maximální snaha o využití zahraničních zkušeností a spolupráci.

Scénář 2: Objektívni potřeba a neefektivní využití outsourcingu

V důsledku pokračujících nekonceptních škrťů a chyb ve vedení resortu se nedaří naplňovat doporučení Bílé knihy o obraně a dochází k radikálnímu propadu schopností AČR. Zbývající příčinné faktory jsou obdobné jako u scénáře 1. Hlavní rozdíl nastává v případě faktorů procesuálních.

- K outsourcingu se přistupuje v časové tísní (např. potřeba rychle zasáhnout v konfliktu v blízkosti ČR či silný tlak spojenců na rychlé řešení deficitů vojenských kapacit).
- Výběrové řízení je postaveno pouze na kritériu nejnižší ceny.

²⁰ Vzorem by mohla být například TPLS Platform působící v současnosti pod hlavičkou Evropské obranné agentury. *European Third Party Logistic Support Platform* [online]. 2009 [cit. 2012-01-13]. Dostupné z: <http://www.eda.europa.eu/tpls>

- Nejsou vymezeny limity outsourcingu, a tak dochází k nekoncepčnímu zadávání kontraktů bez ohledu na možnosti národních sil zajistit požadované funkce a bez ohledu na rizika v případě ztráty schopností národních sil v případě jejich nahrazení vnějším dodavatelem.
- Není ošetřena právní odpovědnost soukromých společností ani jejich zaměstnanců v případě porušení lidských práv či mezinárodního humanitárního práva.
- Efektivita kontraktů není dostatečně monitorována. Probíhají pouze nahodilé nekoncepční kontroly.

Potenciální dopady realizace scénáře:

- Problematická kvalita dodávaných služeb při výběru kontraktora pouze na základě ceny (např. nedostatečně kvalifikovaný a motivovaný personál). Přílišná koncentrace na cenu také vyvíjí tlak na kontraktora, aby usiloval o maximální snížení vlastních nákladů a zajistil tak vlastní zisk, což má za následek riskantní přístup k plnění zadaných úkolů (např. využívání neadekvátní, ale levnější techniky).
- Dochází k porušování lidských práv a mezinárodního humanitárního práva zaměstnanci soukromých společností v důsledku jejich praktické nepostizitelnosti.
- Dochází také k rozsáhlým finančním ztrátám a podvodům z důvodu nedostatečné kontroly.

Indikátory:

- Pokračující snižování obranných rozpočtů.
- Neschopnost dosáhnout požadovaných početních stavů AČR.
- Trvání na zachování stávajících vojensko-politických ambicí.
- K outsourcingu se přistupuje v časové tísní bez hlubšího plánování.
- Není vypracována žádná či pouze omezená a nedostačující právní regulace outsourcingu.
- Není vyvíjena snaha o využití zahraničních zkušeností.

Scénář 3: Prolínání politiky a soukromého sektoru

K moci se dostává politická elita napojená na sektor soukromých vojenských společností (např. prostřednictvím financování volební kampaně) a začíná prosazovat zájmy „spřízněných“ společností na úkor rozvoje schopností AČR bez ohledu na jejich stav. Argumentuje se zejména větší efektivitou a flexibilitou soukromého sektoru.

- Výběrová řízení jsou manipulována ve prospěch na politiky napojených společností.
- Nejsou vymezeny limity outsourcingu. Záměrně dochází k jeho co největšímu využití s cílem maximalizace soukromého zisku.
- Není přijata žádná právní regulace ohledně působení soukromých vojenských společností.
- Provádění auditů a monitoringu efektivit kontraktů je zadáváno konzultantským firmám, jež jsou napojeny na společnosti provozující stávající kontrakty. Stejným způsobem jsou zadávány i studie, které mají zkoumat možnosti dalších oblastí, kde by outsourcing mohl být zaveden.
- Jsou uzavírány dlouhodobé kontrakty s omezeným počtem (či pouze jednou) společností napojených na vládnoucí elitu.
- Na druhé straně dochází k drastickým škrtům v armádě s odůvodněním potřeby dalších úspor, což na trhu práce vytváří situaci, kdy armáda není schopna konkurovat soukromému sektoru, a dochází k masovému odchodu armádou vycvičených profesionálů do soukromého sektoru.
- Využití outsourcingu je také zneužíváno pro překračování limitů pro zahraniční mise stanovených parlamentem, jež se vztahují pouze na počet nasazených národních sil, případně pro maskování ztrát na životech, neboť zaměstnanci soukromých společností nebudou zahrnováni do oficiálních statistik.

Potenciální dopady realizace scénáře:

- AČR není schopna samostatně fungovat v zahraničních misích a je výrazně závislá na soukromých společnostech.
- Dochází k hromadným odchodům vojáků z armády do soukromého sektoru.
- Společnosti, s nimiž jsou uzavřeny dlouhodobé kontrakty a na nichž se armáda postupně stává závislou, se dostávají do monopolního postavení a jsou schopny silně ovlivňovat nastavení smluvních podmínek dle svých potřeb.
- Dochází k finančním ztrátám v důsledku neprůhledného udělování a financování kontraktů.
- V důsledku toho, že velká část úkolů v rámci zahraničních misí je vykonávána prostřednictvím vládních kontraktů se soukromými společnostmi, dochází k rebalanci vlivu vlády a parlamentu na schvalování zahraničních misí.

Indikátory:

- K moci nastupuje elita s napojením na sektor soukromých vojenských společností.
- Silně neoliberalní rétorika prosazující zásadní škrtky v armádě a její zefektivnění formou rozsáhlého outsourcingu, jež je prezentován jako zdroj úspor.
- Současně rozsáhlé škrtky v personálních výdajích ozbrojených sil.
- Právní regulace soukromých vojenských společností je odmítána s tím, že postačuje živnostenský zákon.

ZÁVĚR

Než bude přistoupeno k samotné formulaci odpovědí na otázky stanovené v úvodu, je nutné opětovně připomenout limity práce tohoto charakteru a na jejich základě nasměrovat čtenáře, jakým způsobem k závěrům této práce přistupovat a jak s nimi případně pracovat.

- Jednotlivé scénáře nelze vnímat jako jednoznačné předpovědi budoucnosti, ale jako modelové situace, jejichž cílem je zprostředkovat uživateli dynamiku fungování daného sektoru a na základě toho inspirovat rozhodovací a plánovací procesy.
- Vzhledem k tomu, že jde o modelové situace, není vhodné scénáře a dopady jejich realizace vnímat vzájemně exkluzivně, v praxi by s největší pravděpodobností docházelo k prolínání různých aspektů jednotlivých scénářů.
- Indikátory stanovené pro jednotlivé scénáře nelze vzhledem ke komplexní povaze nejistoty vnímat kauzální optikou. Jejich případná identifikace nemusí zákonitě vést k naplnění daného scénáře, jejich účelem je pouze usnadnit identifikaci potenciálního vývoje a umožnit rozhodovatelům včas zasáhnout a pokusit se kultivovat budoucí vývoj žádoucím směrem.

Ve zkratce je možné konstatovat, že cílem tvorby scénářů není dokonalá predikce, ale dokonalá politika.

Shrnutí odpovědí na stanovené otázky:

Hlavní výzkumná otázka:

Jakým způsobem by mohlo dojít k outsourcingu vojenských misí ČR?

Práce identifikuje tři modelové způsoby, jakými by mohlo dojít k outsourcingu zahraničních vojenských misí ČR.

- **Scénář 1** je založený na reálné potřebě kompenzovat kapacitní deficity prostřednictvím outsourcingu, přičemž přechod k outsourcingu je úspěšně koncepčně a manažersky zvládnutý.
- **Scénář 2** také vychází z reálné potřeby využití outsourcingu, dochází však k selháním v plánování a managementu kontraktů.
- V rámci **Scénáře 3** dochází k rozsáhlému outsourcingu vojenských kapacit bez ohledu na aktuální stav a potřeby AČR na základě partikulárních zájmů v důsledku prolnutí politiky se sektorem soukromých vojenských společností.

Vedlejší výzkumné otázky:

Jaké jsou dopady daného vývoje?

Tabulka 2: Dopady jednotlivých scénářů

Scénář 1	Scénář 2	Scénář 3
<ul style="list-style-type: none"> • Uvolnění přetěžovaných personálních kapacit. • Přístup ke kapacitám, jimiž AČR standardně nedisponuje. • V dlouhodobějším měřítku se projevují částečné finanční úspory. • Realizace neklíčových činností prostřednictvím outsourcingu. • Možnost směřovat dlouhodobé investice do rozvoje klíčových kapacit. 	<ul style="list-style-type: none"> • Problematická kvalita dodávaných služeb spojená s přílišnou koncentrací na cenu. • Praktická nepostižitelnost potenciálních právních přečinů v důsledku absence právního rámce. • Riziko finančních ztrát a podvodů v důsledku nedostatečné kontroly. 	<ul style="list-style-type: none"> • AČR není schopna samostatně působit v zahraničních misích. • Závislost na soukromých společnostech s prakticky monopolním postavením. • Hromadné odchody vojáků do soukromého sektoru. • Finanční ztráty v důsledku neprůhledného udělování a financování kontraktů. • Rebalance vlivu vlády a parlamentu na schvalování zahraničních misí.

Zdroj: Autor

Jaké jsou indikátory daného vývoje?

Tabulka 3: Indikátory vývoje

Scénář 1	Scénář 2	Scénář 3
<ul style="list-style-type: none"> • Pokračující snižování obranných rozpočtů. • Neschopnost dosáhnout požadovaných početních stavů AČR. • Trvání na zachování stávajících vojensko-politických ambicí. • K outsourcingu se přistupuje koncepčně a na základě rozsáhlých analýz a plánování. • Rozvoj efektivní regulace. • Maximální snaha o využití zahraničních zkušeností a spolupráci. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pokračující snižování obranných rozpočtů. • Neschopnost dosáhnout požadovaných početních stavů AČR. • Trvání na zachování stávajících vojensko-politických ambicí. • K outsourcingu se přistupuje v časové tísní bez hlubšího plánování. • Žádná či neadekvátní regulace. • Není vyvíjena snaha o využití zahraničních zkušeností. 	<ul style="list-style-type: none"> • K moci nastupuje elita s napojením na sektor soukromých vojenských společností. • Silně neoliberalní rétorika prosazující zásadní škrtky v armádě a její zefektivnění formou rozsáhlého outsourcingu, jež je prezentován jako zdroj úspor. • Současně rozsáhlé škrtky v personálních výdajích ozbrojených sil. • Odmitání právní regulace.

Zdroj: Autor