

10. Slovenské strategické fórum

Súčasnosť a budúcnosť obrany Slovenskej republiky

Závery z 10. Slovenského strategického fóra,
ktoré sa konalo v dňoch 17. - 18. mája 2013 v Beladiciach

Úvod

Desiate Slovenské strategické fórum sa konalo v dňoch 17. a 18. mája 2013 v Beladiciach. Téma bola zvolená vzhľadom na prebiehajúce procesy prípravy nových vízií rozvoja v rezorte obrany. Tie boli po takmer troch rokoch zhmotnené v dokumente Biela kniha o obrane SR, ktorá vytvára strategický rámec pôsobenia rezortu a ozbrojených síl pre nasledujúce desaťročie. Napriek tomu však mnohé dôležité otázky budúcnosti obrany štátu ostávajú otvorené. Fórum sa preto zameralo na hľadanie odpovedí týkajúcich sa nielen strategického smerovania zabezpečenia bezpečnosti a obrany Slovenskej republiky, ale i parciálnych otázok týkajúcich sa rozvoja ozbrojených síl.

Fórum bolo obsahovo štruktúrované do troch panelov. Prvý z nich sa zamerl na diskusiu o Bielej knihe o obrane SR ako aktuálnemu strategickému dokumentu rezortu obrany, jej obsahovým aspektom a pozitívnym ako aj negatívnym stránkam. Druhý panel hľadal odpovede na otázku, či za je za menej peňazí možné dospieť k vyššej ochrane štátu. Reagoval tak na všeobecný trend znižovania výdavkov na obranu a jeho následné negatívne dopady. Posledný panel pojednával o výhodách ale i komplikáciách medzinárodnej obrannej spolupráce, či už na úrovni NATO a EÚ, alebo v regionálnych či bilaterálnych formátoch.¹

Biela kniha o obrane SR

Cieľom diskusie prvého panelu bolo zhodnotenie dokumentu Biela kniha o obrane SR (ďalej len „Biela kniha“), ktorý bol pred niekoľkými týždňami predložený do medzirezortného pripomienkového konania. Biela kniha zavŕšila približne dva a pol ročný proces rozdelený parlamentnými voľbami, ktorého cieľom bolo objektívne zanalyzovať stav rezortu a ozbrojených síl a naprojektovať ďalšie jeho smerovanie na nasledujúcich cca 10 rokov. Celý proces podľa hodnotení účastníkov trval dlhšie, ako sa očakávalo, pričom sa doň nepodarilo na dostatočnej úrovni zatiahnuť politické špičky. Je však pozitívne, že po parlamentných voľbách v roku 2012 ostala vôľa dokument dokončiť a nové vedenie sa stotožnilo s hlavnými závermi predchádzajúcich zistení. Nastal však istý posun v základnom zameraní dokumentu – pôvodná verzia kládla väčší dôraz na zahraničnú dimenziu obrannej politiky a účasť v operáciách, tá súčasná posilňuje domácu obrannú dimenziu. Z hľadiska plánovacieho pritom materiál rozdeľuje implementáciu na dve obdobia: stabilizačné do roku 2015, dokedy by

¹ Organizátori mali pôvodne ambíciu venovať pozornosť aj aspektom vývoja vzdušných síl a ich budúcnosti v rámci obrany SR, preto pôvodne zaradili do programu aj panely zamerané úzko na túto problematiku. Pre zdržanlivý postoj vedenia MO SR a relevantných zástupcov rezortu bolo napokon nevyhnutné od tejto ambície ustúpiť.

mala prebehnúť príprava modernizačných projektov (na prezbrojenie pozemných síl) a implementačná do roku 2024, kedy by mali byť tieto projekty realizované. Realizácia má však viacero rizík. Medzi politické patrí hlavne čas definitívneho schválenia dokumentu, keďže od neho sa bude odvíjať osud ďalších krokov, akým je napr. novelizácia základnej obrannej legislatívy. Pochopiteľne kľúčovým rizikom ostáva zdrojové zabezpečenie celého procesu, keďže dlhodobo je zrejmé, že rozsiahlejšia modernizácia ozbrojených síl nemôže prebehnúť len z rozpočtovej kapitoly ministerstva obrany.

Mnohí účastníci však prejavili skepsu najmä v súvislosti s implementačnou fázou Bielej knihy. Podľa týchto názorov je rezort obrany vďaka svojim odborníkom schopný dlhodobo vygenerovať dobré plány, tie však narážajú na nedostatočnú implementáciu, či už z dôvodu slabej politickej vôle, alebo pre zmenenú politickú a ekonomickú realitu. Preto veľkou výzvou podľa niektorých ostáva otázka prezbrojenia po roku 2015, keďže v súčasnosti neexistujú žiadne predpoklady myslieť si, že sa nepriaznivá ekonomická situácia v nadchádzajúcom období výraznejšie zmení. Niektorí účastníci tiež vyjadrili sklamanie nad tým, že v predloženej Bielej knihe absentujú zásadné politické rozhodnutia o smerovaní rezortu obrany (ako sa to podarilo napríklad vo Veľkej Británii alebo Francúzsku), čím sa riešenia odsúvajú do budúcnosti. V dokumente sa namiesto toho objavujú skôr všeobecné formulácie o záujme zaoberať sa danými problémami, nie však s konkrétnymi návrhmi. Preto sa účastníci zhodli, že pre úspech dokumentov typu Bielej knihy je kľúčová predovšetkým finančná stabilita a kontinuita bez ohľadu na politické vedenie rezortu. Podľa niektorých názorov dokonca ani nie je nevyhnutné, aby za každú cenu existoval schválený dokument, ale skôr je žiaduci eminentný záujem ministra a jeho konkrétne kroky. Diskutujúci sa zároveň zhodli, že hľadanie riešení nie je jednoduché, pretože reálne riešenia zahŕňajú z dnešného pohľadu ťažko prijateľné kroky: výraznejšie navýšenie zdrojov, vzdanie sa spôsobilostí či prehodnotenie záväzkov Slovenska voči spojencom.

Vyššia ochrana za menej peňazí?

Diskusia v druhom paneli nadviazala na prvý, keďže otázka výdavkov na obranu veľmi úzko súvisí s naprojektovaním budúcnosti smerovania rezortu obrany a ozbrojených síl. Ekonomická situácia totiž tlačí štáty k fiškálnej zodpovednosti, čo nevyhnutne vedie k znižovaniu výdavkov aj v bezpečnostnej oblasti, pričom SR v tomto nie je výnimkou. V minulosti bola na úrovni NATO stanovená odporúčaná úroveň 2 percent HDP na obranu, no dnes sa toto číslo javí ako nedosiahnuteľná meta a podľa niektorých hodnotení môže byť SR vďačné za súčasné 1 percento. Argumentom je, že mnohé ďalšie štáty majú ešte menej, keďže situácia v tejto oblasti je vo všeobecnosti katastrofálna. Podľa väčšiny by sa však rezort nemal uspokojiť s týmto tvrdením a vláda a minister

obrany by mali mať stálu ambíciu vyčleňovať na obranu viac. Avšak aby sa tak stalo, je dôležité nepodceňovať strategickú komunikáciu voči verejnosti v týchto otázkach, aby bolo zrejmé, aké poslanie a dôležitosť otázky bezpečnosti, obrany a ochrany plnia. Dnes sa totiž pre bežného občana javí, že všetko je v poriadku, keďže v operáciách sú vojaci OS SR pomerne úspešní, z NATO nás nevyklúčujú a vojaci sú pokladaní len za jednu z viacerých dlhodobu nespokojných skupín (podobne ako lekári či učitelia).

Diskutujúci sa zhodli, že nie je možné žiť v akejsi schizofrénii a snažiť sa udržať neudržateľné, teda mať rovnaké zdroje, udržiavať všetky spôsobilosti a dodržiavať všetky stanovené úlohy a plniť medzinárodné záväzky. Dnes je zrejmé, že niektorých spôsobilostí by sa SR malo vzdať a niektoré by zase malo rozvinúť ako nové (napr. cyber defence). Na dosiahnutie uspokojivých výsledkov je však potrebná predovšetkým dostatočná odvaha realizovať radikálnejšie zmeny a opatrenia. Tento predpoklad modernizácie je pritom nevyhnutné kombinovať s nadrezortným prístupom k riešeniam a celkovým štátnickým prístupom k otázkam obrany, ktorý od roku 2002 absolútne absentuje. Dôležité je tiež maximálne využiť možnosti mnohonárodnej spolupráce pri akvizíciách (zatiaľ SR nerealizovalo žiaden spoločný nákup), výraznejšie do modernizácie zapojiť obranný priemysel, ale tiež navýšiť rozpočet aspoň v absolútnom čísle na úroveň spreď roka 2009 (cca 300 miliónov EUR) a udržať v rezortnom rozpočte tie financie, ktoré sa doteraz vyčleňovali na znižujúcu sa účasť OS SR v operácii ISAF. Pri opatreniach ohľadne udržiavania súčasných spôsobilostí treba tiež pamätať na potenciálne možnosti ich reálneho využitia v budúcnosti, keďže aj hibernácia si vyžaduje prostriedky a zároveň vedie k demotivácii personálu. Taktiež je potrebné brať do úvahy skutočnosť, že po ukončení resp. výraznom znížení pôsobenia OS SR v Afganistane pominie silný argument pre modernizáciu. A napokon i to, že z hľadiska medzinárodnej spolupráce sú možnosti SR limitované, pretože vzhľadom na úroveň modernizácie svojich ozbrojených síl nemá partnerom príliš čo ponúknuť.

Obranná spolupráca ako základ pre riešenie problémov

Ambíciou tretieho panelu bolo diskutovať o trendoch v rámci hľadania možností pre zdieľanie obranných záväzkov s inými krajinami a pozícii SR v týchto mechanizmoch. Pre Slovensko sa v tomto ohľade ponúka hneď niekoľko úrovní spolupráce, pričom ich využitie i výsledky sú zatiaľ značne odlišné. Je však nevyhnutné akceptovať predpoklad, že strategická dôležitosť spolupráce nie je ušetrenie financií, ale skôr využitie na vybudovanie spoločných spôsobilostí, ktoré sa ťažšie rušia. Zároveň však platí, že akákoľvek spolupráca nie je dostatočnou kompenzáciou znižovania rozpočtov

Na úrovni NATO sa v posledných mesiacoch dostáva do realizácie koncept inteligentnej obrany (IO), ktorého cieľom je zosúladenie obranných plánov

jednotlivých členských štátov so spoločným plánovaním Aliancie. Súčasťou tohto procesu je obranná špecializácia, ktorá je však politicky veľmi citlivou záležitosťou, keďže sa dotýka otázky národnej suverenity štátov. Experti sa však zhodli, že spolupráca bez istého vzdania sa suverenity je len ťažko predstaviteľná a možná. Cieľom pritom je, aby táto špecializácia prebiehala riadeným spôsobom („by design“) a jej výsledkom bola vhodná kombinácia spôsobilostí na úrovni celého NATO. SR sa zatiaľ v rámci procesu IO prihlásilo k šiestim projektom, napríklad v oblastiach kybernetickej obrany, leteckého výcviku, vzdelávania v oblasti RCHBO či zvyšovania zdravotníckych spôsobilostí. Síce mimo rámec IO, ale napriek tomu v rámci mnohonárodnej spolupráce, sa zapája do spojeneckého systému pozemného prieskumu (AGS), ktorý patrí spoločne s projektom protiraketovej obrany a ochrany vzdušného priestoru k trojici najviditeľnejších výsledkov spojeneckej spolupráce.

Na úrovni Európskej únie je ambícia rozvíjania mnohonárodnej obrannej spolupráce najmä v rukách Európskej obrannej agentúry (EDA), ktorej úlohou je „spárovať“ krajiny, ktoré chcú spolupracovať v spoločnej veci. Účastníci sa však zhodli, že jej výsledky sú zatiaľ veľmi sporné, hoci niektoré majú potenciál ďalšieho rozvoja aj pre SR, keďže pre mnohých sa práve EÚ javí vďaka absencii veľmi silného spojenca v porovnaní s NATO ako vhodnejšia platforma: napr. európska dopravná letka, spoločná ochrana síl, inovatívne koncepty a vznikajúce technológie či katalóg výcvikových zariadení (na území SR sú zaradené tri).

V súčasnosti sa javí, že podstatne strategickejšie možnosti pre Slovensko ponúka regionálna spolupráca, či už na úrovni V4 alebo vo formáte tzv. „Regionálnej obrannej spolupráce“. Diskutujúci uznali, že úroveň strategickej kooperácie medzi krajinami V4 v značnej miere závisí od postoja Poľska, ktoré v minulosti javilo známky zdržanlivosti, ale ovplyvňuje ju aj odlišná úroveň rozvoja ozbrojených síl jednotlivých krajín (prejavuje sa napríklad v oblasti vzdelávania, ale i komplikovaní bilaterálnej spolupráce, napr. medzi ČR a SR). Situácia sa však v súčasnosti vyvíja pomerne pozitívne, k čomu výrazne prispieva spoločné budovanie bojovej skupiny EÚ týchto krajín, ktorej použitie je naplánované na druhú polovicu roka 2016. Práve ona ponúka v prípade rozumných postojov platformu aj pre budúcnosť, preto je žiaduce udržať spoločný záujem na jej ďalšom využití. Ponúka sa pritom hneď trojica variant: 1. integrácia niektorých spoločných spôsobilostí na permanentnej báze; 2. opakovanie celej BG vo V4 formáte; 3. stála jednotka so stálym vedením, veliteľstvom a štruktúrou. Kým tretia možnosť sa javí z dôvodu finančných i iných nákladov ako menej pravdepodobná, prvé dve alternatívy majú vďaka širokej politickej podpore značnú relevanciu. Celkovej spolupráci krajín V4 by pritom mohlo napomôcť lepšie štruktúrovanie spoločných cieľov a ich pravidelné spoločné vyhodnocovanie, ale aj lepšia koordinácia postojov pred rokovaniami iných platforiem (NATO, EÚ).

Diskutujúci dospeli k záveru, že mnohé formáty spolupráce majú značný potenciál, nevyužívajú sa však zatiaľ v dostatočnom rozsahu. Príkladom je

„Regionálna obranná spolupráca“, ktorá zahŕňa krajiny V4 spolu s Rakúskom a Chorvátskom. Hoci v rámci nej počas uplynulých dvoch rokov nedošlo k zásadnému posunu, už teraz spolupráca v niektorých aspektoch prináša značný efekt (napr. Chorvátsko a Rakúsko pri spoločnom výcviku špeciálnych síl). Podobne aj v rámci V4 sú oblasti, ktoré si žiadajú väčšiu pozornosť a mohli by mať v budúcnosti pozitívnejší efekt, akým je napríklad koordinované plánovanie vedúce k spoločnému nákupu techniky a rozvoju spôsobilostí, či spoločné budovanie strategickej vízie a kultúry vrátane vnímania hrozieb.

Odporúčania

- *Usilovať o kontinuitu politických priorít, cieľov strategických a plánovacích dokumentov a celkových zámerov rozvoja rezortu obrany a ozbrojených síl SR;*
- *Posilniť zdrojovú stabilitu výdavkov na obranu s cieľom zrealizovať plánovacie ciele a ich efektívnosť;*
- *Prinášať odvážne strategické riešenia s dlhodobým výhľadom;*
- *Obnoviť utlmenú strategickú komunikáciu voči verejnosti s cieľom poukázať na potreby obrany SR;*
- *Udržať strategické i operačné zblíženie medzi krajinami V4 vyplývajúce z budovania spoločnej bojovej skupiny EÚ a rozvíjať plány na ďalšie využitie dosiahnutých spôsobilostí;*
- *Využívať regionálne formáty mnohonárodnej spolupráce s cieľom posilňovať spoločné plánovanie a akvizície, ale i strategickú komunikáciu pri spoločnom presadzovaní záujmov;*
- *Prehlbovať zapojenie SR do medzinárodnej spolupráce v rámci projektov Inteligentnej obrany NATO a projektov realizovaných na úrovni Európskej obrannej agentúry EÚ.*