



INSTITUT PRO EVROPSKOU POLITIKU

EUROPEUM

INSTITUTE FOR EUROPEAN POLICY

Jednotný trh v oblasti obrany?

Autor: Tomáš Weiss

V září loňského roku vydala Evropská komise (Komise) zelenou knihu s názvem „Veřejné zakázky v oblasti obrany“¹, která otevřela diskusi o případném sjednocení pravidel pro tendry týkající se obranného materiálu. Přestože byl dokument, jako každá zelená kniha, pouze prvotním impulsem k diskusi o potenciální reformě současného systému, nešlo o naprostou novinku, protože Komise a členské státy se otázkou reformy evropského zbrojního trhu, respektive evropských zbrojních trhů zabývají už delší dobu.

Protože je právní rámec veřejných zakázek v oblasti obrany poměrně jasný, soustředí se následující řádky po stručném právním úvodu zejména na ekonomické argumenty pro a proti liberalizaci a dále pak na politickou situaci, která bude, tak jako v mnoha otázkách evropské integrace, nakonec pravděpodobně určující. Pokusíme se najít odpověď, jestli harmonizace procedur pro veřejné zakázky v oblasti obrany může přispět k větší akceschopnosti evropských vojenských sil a k úsporám ve státních financích.

Právo

Dohled nad veřejnými zakázkami nepatří do kompetence Evropské komise od počátku ekonomické integrace. Je to jedna z pravomocí, které jí byly přiděleny až v rámci přibližování práva členských států při budování společného trhu. Přesně stanovená pravidla a objektivní kritéria mají umožnit konkurenci na celém území EU, zabránit národním preferencím a pomoci dalšímu propojování trhů členských zemí do skutečného jednotného trhu EU. Podobně jako existují výjimky u dalších základních elementů tvořících jednotný trh, jako jsou například volný pohyb osob nebo zboží, jsou i veřejné zakázky, které jsou předmětem národního zájmu, vyňaty z působnosti Komise.

Článek 296 Smlouvy o založení Evropského společenství (ES) vyčleňuje z působnosti zakládajících smluv poskytování informací, jejichž zpřístupnění

¹ *Zelená kniha „Veřejné zakázky v oblasti obrany“*, Evropská komise, 23. září 2004, KOM(2004) 608

považuje členský stát za odporující podstatným zájmům jeho bezpečnosti.² Dále pak článek výslovně vyjímá opatření, která jsou nezbytná k ochraně bezpečnosti státu a která jsou spjata s výrobou zbraní, střeliva a válečného materiálu, jakož i obchodu s nimi. Tato opatření ale nesmí ovlivnit hospodářskou soutěž na trhu výrobků dvojího použití (*dual-use goods*), tedy zboží, které je využitelné pro vojenské i civilní účely zároveň.³ Seznam výrobků, na něž se tato výjimka vztahuje byl stanoven v roce 1958 a může být změněn jednomyslným rozhodnutím Rady na návrh Komise.

Sekundární právo se v průběhu let vyvíjelo. V současnosti je účinný soubor směrnic o veřejných zakázkách z počátku devadesátých let.⁴ Ten se drží litery primárního práva a směrnice č. 38 například výslovně vyčleňuje ze své působnosti zakázku, jejichž utajení je v zájmu národní bezpečnosti členského státu nebo které jsou spojeny se zvláštními bezpečnostními opatřeními.⁵ Stejně tak se nevztahuje na výrobky uvedené v článku 296(1)(b) ES (před přečíslováním článek 223). Směrnice ovšem výslovně stanoví, že s výjimkou těchto přesně uvedených komodit, musejí všechny veřejné zakázky splňovat její kritéria, i když jsou vypisována v oblasti obrany.⁶ Armády členských států se tak nemusejí řídit celoevropskými pravidly pro veřejné zakázky, když vypisují tendr na nákup nových kulometů nebo stíhaček. Všechna pravidla je ovšem třeba dodržovat při nákupu civilního materiálu, kancelářského vybavení nebo výpočetní techniky, ale i uniforem, kasáren nebo bunkrů. I v těchto případech je ovšem možné tendr vyčlenit z důvodu utajení: například v případě, že by bylo podle objednávek možno určit počet vojáků, kteří se mají zapojit do utajené mise.⁷

V březnu 2004 přijaly Evropský parlament a Rada EU novou směrnici, která novelizovala znění starých verzí a zpřehlednila legislativu.⁸ Členské státy ji mají implementovat do konce ledna roku 2006. V otázce veřejných zakázek v oblasti obrany se však tato verze ničím neliší od předchozích směrnic. Stále zůstává

² čl. 296(1)(a) ES

³ čl. 296(1)(b) ES

⁴ Směrnice Rady č. 36, 37 a 38 z roku 2003 a směrnice Rady č. 50 z roku 1992.

⁵ čl. 2(1)(b), 93/36/EHS

⁶ čl. 3, 93/36/EHS

⁷ Srov. M. Trybus, 'The Limits of European Community Competence for Defence', *European Foreign Affairs Review*, roč. 9, 2004, str. 208; Written Question E-1369/01 by Gary Titley (PSE) to the Commission, 7. května 2001, OJ C 350 E/137 z 11.12.2001

⁸ 2004/18/EC

omezení primárními smlouvami, tedy vyčlenění výrobků podle čl. 296 ES a zakázek, které podléhají utajení z důvodu národní bezpečnosti.⁹

V říjnu minulého roku podepsaly hlavy států a vlád členských zemí Evropské unie další novelizaci primárního práva – Smlouvu o Ústavě pro Evropu.¹⁰ Ani ta ovšem, i kdyby nakonec vstoupila v platnost, situaci v oblasti veřejných zakázek nijak nezmění. Článek 296 ES byl pouze převzat a začleněn do nové smlouvy jako článek III-436.

V rámci mezinárodního práva se oblast veřejných zakázek řídí pravidly Světové obchodní organizace (WTO). Článek 23 Dohody o vládních zakázkách¹¹ ale vyřazuje oblast obrany z jejich působnosti.

Ekonomie

Současná debata o reformě opatření regulujících veřejné zakázky v oblasti obrany má pochopitelně i svůj hospodářský rozměr. V následující části se budeme proto blíže věnovat situaci na trhu se zbrojním materiálem a ekonomickým argumentům, které podporují společnou evropskou regulaci, jakož i těm, které zdůrazňují potřebu národního přístupu. Zmíníme také několik podmínek, bez jejichž splnění není liberalizace trhu možná.

Situace na trhu

Trh se zbrojním materiálem se zejména po druhé světové válce vyznačuje prudkým růstem ceny za jednotku. Evropský trh je navíc charakterizován velkou roztříštěností, klesajícími výdaji států na obranu a snahou o nalezení řešení na mezivládním základu.

Od konce druhé světové války rostla cena za jednotku v sektoru obrany o asi 5-10 procent ročně, v některých oblastech dokonce rychleji.¹² To ostře kontrastuje se ve

⁹ čl. 10 a čl. 14, 2004/18/EC

¹⁰ Smlouva o Ústavě pro Evropu, CIG 87/2/04 REV 2

¹¹ čl. 23(1) Agreement on Government Procurement

stejně době stále se snižujícími cenami spotřebitelského zboží a služeb. Takové srovnání je ale samozřejmě zavádějící, protože užitek, který spotřebiteli plyne z použití například televizoru, záleží pouze na konkrétním televizoru. U zbraní a obranných systémů záleží na výkonu zbraní, které mají k dispozici ostatní armády – potenciální nepřátelé. Nezáleží totiž tolik na tom, kolik kusů zbraní vlastním. Podstatnější je, jestli je moje vybavení srovnatelné, nebo pokud možno lepší než soupeřovo. Historie je plná vítězství menších, lépe vybavených armád nad početnějšími, špatně vyzbrojenými protivníky.

Na růst ceny za jednotku mohou státy reagovat dvěma různými způsoby: Mohou se spokojit s druhořadým vybavením, kterého si mohou dovolit koupit velké počty. Anebo mohou nakupovat špičkové vybavení v malém počtu. Protože druhořadé vybavení podstatně zvyšuje pravděpodobnost porážky, preferují státy redukci stavu ozbrojených sil. Velká Británie tak například snížila počet vojenských letadel mezi lety 1954 a 1994 o 80 procent.¹³

Počty ale nelze donekonečna snižovat. Malé armády jsou zranitelné právě z důvodu, že jsou malé. Každý jedinec nebo kus výbavy má pak relativně vyšší cenu než v početnějších jednotkách. Armády musí počítat s opotřebením nebo se ztrátami. Navíc se už tak vysoká cena za jednotku zvyšuje v závislosti na snižování objemu zakázek, protože se na ceně více projevují fixní náklady za výzkum a vývoj. To samé platí pro servis a výcvik jednotek.

Státy tak nemají dost prostředků, aby mohly samy efektivně zabezpečit svoji obranu. Tento fakt je v Evropě ještě umocněn redukcí rozpočtů na obranu po roce 1990. V naprosté většině zemí EU v devadesátých letech stabilně klesal poměr vojenských výdajů k hrubému domácímu produktu a v těch největších i klesal absolutní objem prostředků, které státy do resortu investovaly.¹⁴ Jediným možným východiskem proto je nějaká forma spolupráce s ostatními zeměmi.

¹² Následující část je založena na D.L.I. Kirkpatrick, 'Trends in the Costs of Weapon Systems and the Consequences', *Defence and Peace Economics*, roč. 15, č. 3, 2004, str. 259-273

¹³ *Ibid.*, str. 270; Tento údaj je nepochybně zkreslen faktem, že v polovině padesátých let byl svět uprostřed studené války. Snížení stavů o čtyři pětiny je ale natolik významné, že pouze koncem studené války vysvětlit určitě nelze.

¹⁴ SIPRI Military Expenditure Database; přístupná na stránkách SIPRI <http://www.sipri.org>

V Evropě je 90 procent výroby v oblasti obrany soustředěno do několika států – konkrétně Velké Británie, Francie, Německa, Itálie, Švédska a Španělska. Výdaje jsou dokonce ještě koncentrovanější a 80 procent z nich pokryjí Velká Británie, Francie a Německo.¹⁵ Přesto už je v takové situaci na místě hovořit o roztržitém trhu, protože ochrana národních subjektů a z toho vyplývající nedostatečná možnost přístupu firem na ostatní trhy způsobuje duplicitu ve výrobních kapacitách, a zejména ve vývoji a výzkumu, na kterých se do určité míry podílí i státní finance prostřednictvím grantů. Spojené státy investují do obrany skoro dvaapůlkrát více než evropské země dohromady. Skutečná vojenská kapacita Evropanů se ale odhaduje na pouhých 10 procent kapacity USA.¹⁶

Na širší evropské bázi je patrná snaha o spolupráci a řešení problémů, není ale příliš účinná. Všichni evropští členové NATO a EU kromě Irska a Islandu jsou členy WEAG (*Western European Armament Group*), která si za cíl vytkla větší efektivitu pomocí harmonizace potřeb, otevírání národních trhů přeshraniční konkurence, posílení evropské technologické a průmyslové základny a spolupráci v oblasti výzkumu. Podobně vznikla při Západoevropské unii organizace WEAO (*Western European Armament Organization*), která se ovšem v praxi projevila pouze vytvořením výzkumné buňky, které má spolupracovat se členskými státy.

O něco slibněji se vyvíjejí iniciativy menšího počtu států. V roce 1998 podepsali představitelé šesti již zmíněných největších producentů zbraní tzv. předběžnou smlouvu (*Letter of Intent; Lol*) a po dvou letech dospěli k rámcové dohodě (*Framework Agreement*), která by měla být prvním krokem na cestě k politickému a právnímu rámci pro přeshraniční průmyslovou restrukturalizaci. Tato dohoda se zabývá několika dílčími problémy: bezpečností dodávek (viz níže), exportními procedurami, bezpečností a utajením informací, zacházením s technologickými informacemi, výzkumem a vývojem a konečně harmonizací vojenských potřeb.

¹⁵ Commission consults on more open and efficient defence procurement - frequently asked questions, 23. září 2004, MEMO/04/222; <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/04/222&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en> (6.1.04)

¹⁶ *Towards an EU Defence Equipment Policy, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, COM(2003) 113 final

Ještě užší členskou základnu má OCCAR (*Organisation Conjointe de Coopération en matière d'armement*), která v současnosti sdružuje Velkou Británii, Francii, Německo, Itálii a Belgii. Projekty organizace jsou významné zejména díky větší flexibilitě v otázce rozdělení dílčích zakázek. Jedním z hlavních problémů spolupráce je totiž dodržování poměrného rozdělení práce na zakázce mezi jednotlivé státy podle finančního podílu (*juste retour*). OCCAR nahradila striktní *ad hoc* rozdělování několikaletým, respektive víceprojektovým programem. Prostředky se do účastnických států musejí vrátit až v rámci celkové bilance a otevírá se tak prostor pro větší konkurenci a tedy i úspory.

Obecně lze ale říci, že mezivládní spolupráce nevytvořila systémové řešení problémů evropského zbrojního trhu. Duplicity přetrvávají a konkurence je stále příliš omezena. Jednotlivé iniciativy navíc nejsou koordinovány a týkají se pouze malého počtu států.

Výhody jednotného celoevropského přístupu

Jednotný evropský trh ve zbrojním průmyslu by přinesl řadu výhod. Z těch by profitovaly nejen podniky, které produkují výrobky spadající do kontrolované kategorie podle článku 296 ES, ale i státy, které jsou hlavními spotřebiteli v této oblasti, potažmo daňoví poplatníci.

První výhodou sjednocení trhů by byl, zcela logicky, **větší trh**. V rámci takového zvětšeného trhu by měly podniky větší možnosti uplatnění. To nehraje tak velkou roli u velkých firem, jako jsou v Evropě BAE, Thales, EADS nebo Finmeccanica, tedy u těch, které podepisují s vládami konečné kontrakty na modernizace celých vozových parků nebo vývoj nových bojových systémů. Daleko větší význam by ale liberalizace měla pro malé a střední podniky, jejichž zájmy neprosazuje jejich národní vláda a které si nemohou dovolit vypracovávat několik rozdílných projektů podle přání a podmínek v různých zemích. Takové firmy by těžily ze sjednocení pravidel a otevření nových možností podobně, jako tomu bylo v ostatních oblastech, na které se nevztahuje omezení ve smlouvách.

Dalším argumentem pro sjednocení trhů a podmínek pro veřejné zakázky ve členských státech EU je vyhlídka delších běhů výroby, které by byly umožněny

prodejem výrobku několika odběratelům, případně v rámci jediného kontraktu, na němž by se podílelo několik národních vlád. Delší běhy výroby by způsobily **úspory z rozsahu** – čím větší je rozsah výroby, tím více klesají náklady na každou další vyrobenou jednotku. Velikost takových úspor závisí na podílu fixních nákladů na ceně produkce. V oblasti zbrojní výroby, kde fixní náklady na výzkum a vývoj tvoří podstatnou část ceny konečného výrobku, by proto úspory z rozsahu nebyly zanedbatelné. Omezení nákladů na jednotku by znamenalo nižší prodejní cenu a v konečném důsledku ušetření peněz daňových poplatníků.

Díky nižší ceně by byly evropské firmy **konkurenceschopnější** i v globálním měřítku a mohly by lépe soutěžit s americkými firmami o zakázky ve třetích zemích. Vzhledem k tomu, že se stále zvětšuje duální potenciál vojenských technologií (v rámci výzkumu vznikají materiály a postupy, které jsou s úspěchem využívány i v jiných, civilních oblastech), znamenalo by to i větší ekonomickou prosperitu evropských firem a tedy i celé evropské ekonomiky.

Další potenciální výhodou sjednocení trhů by byla **restrukturalizace** evropského zbrojního průmyslu. Fúze velkých podniků už sice několik let probíhají, nová změna podmínek by se ale týkala i již zmíněných malých a středních podniků. Nová vlna restrukturalizace za volnějších podmínek by s sebou přinesla zejména odstranění duplicit, které zbytečně prodražují evropskou výrobu, a tedy i další snížení ceny.¹⁷

Argumenty pro zachování národního přístupu

Sektor obranného průmyslu vykazuje několik zvláštních rysů, které způsobily jeho vyčlenění z obecného evropského rámce pro veřejné zakázky. Rysů, které přetrvávají dodnes a které proto musejí být zohledněny i v budoucnu. Veřejné zakázky v oblasti obrany mají strategický význam pro bezpečnost státu. Zajištění bezpečnosti svých občanů je jedním ze základních úkolů státu, a není se proto čemu divit, když stát stanoví podmínky, které se liší od podmínek při nákupu běžného kancelářského vybavení.

¹⁷ Srov. Commission consults on more open and efficient defence procurement - frequently asked questions, 23. září 2004, MEMO/04/222; <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/04/222&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en> (6.1.04)

Jedním z nejdůležitějších rozdílů je otázka **utajení**. Zatímco znalost počtu automobilů ve vozovém parku vlády a jejich cena nehraje při zajišťování bezpečnosti významnou roli, údaje o počtu stíhaček, které chrání vzdušný prostor, a jejich výbavě nebo výzbroji zvláštních armádních jednotek už v nesprávných rukou může ohrozit národní bezpečnost. Otázka utajení vstupuje do procesu udílení veřejných zakázek na několika místech.

Týká se zejména konečného provedení zakázky: Ačkoliv je existence zvláštních jednotek obecně známým faktem, jejich konkrétní výzbroj nebo třeba způsob komunikace už patří do tajných informací, jejichž rozšíření by mělo vliv na efektivitu jednotek.

Podobně důležitá ale může být i informace o samotné existenci tendru. Fakt, že armáda potřebuje zakoupit nějaké vybavení, může poukázat na slabiny v obraně státu, které budou odstraněny až po dokončení akvizice, tedy třeba až za několik let. V takovém případě je v zájmu státu takovou zakázku zcela utajit a pouze pověřit důvěryhodnou firmu dodávkou chybějícího vybavení.

Proto mají státy tendenci přidělovat strategické zakázky firmám sídlícím na jejich území. Tento fakt i částečně vyplývá z majetkové účasti státu v těchto společnostech, která je takřka pravidlem, a tedy možnosti lepší kontroly. Za druhé má stát větší přehled nad aktivitami společností, které sídlí na jeho území. Musejí se řídit zákony, které stát sám vydává, takže jim rozumí lépe než zákonům jiných zemí. A navíc jsou zbrojní firmy pochopitelně dlouhodobým objektem zájmu tajných služeb země, takže stát nezadává zakázku neznámé společnosti.

Dalším specifikem zakázek v oblasti obrany je požadavek **bezpečnosti dodávek** (*security of supply*). Armáda potřebuje mít jistotu, že objednávka bude dodána včas, s náležitým servisem a že dodavatel bude k dispozici i za několik let pro případnou další zakázku. To vyplývá z následujících úvah. Zaprvé, pokud jsem ochoten investovat velké prostředky, což je téměř vždy případ vojenských zakázek, musím mít jistotu, že dodávající společnost bude schopna dodat zboží v náležité kvalitě. Navíc jsou největší a nejdůležitější zakázky většinou ve formě kompletních systémů, tedy například letadla i s výzbrojí a náhradními součástkami. Potřebuji mít proto

jistotu, že i za několik let bude k dispozici firma, která bude schopna dodat potřebné náhradní díly nebo další munici. To platí dvojnásob v případě ozbrojeného konfliktu.

I v tomto případě se státu vyplatí pověřit dodávkou firmu sídlící na jeho území a to ze stejných důvodů, jako v případě utajení. Je totiž nejvyšším zájmem státu zajistit, aby firma, která například dodává munici jeho armádě, nezkrachovala. Pokud by se tak totiž stalo, stát by musel hledat nového dodavatele, který by si opět naučtoval fixní náklady výroby, které už stát jednou zaplatil. Navíc by došlo ke zdržení, během kterého by byl stát bez prostředků na svoji obranu.

Jednou z mála možností, jak stát může ochránit firmu před bankrotem, je státní podpora. Ta je sice ze strany Evropské komise kontrolována a zakazována, stejně jako v případě veřejných zakázek je ale zákaz státní podpory v evropském právu omezen článkem 296 ES. Státy tedy mají možnost svůj obranný průmysl subvencovat. Majetková účast státu v těchto podnicích je jen dalším argumentem, proč by stát měl zajistit jejich další existenci. Lze ovšem pochybovat, že veřejné mínění podpoří subvence firmě, která pochází z jiného státu a v jiné zemi také vyrábí a zaměstnává. Stát tak jen těžko ochrání svého dodavatele před krachem.

Posledním, ale jistě důležitým argumentem pro preferování vlastních podniků před zahraničními je **ochrana pracovních míst**. Obranný průmysl tvoří neopominutelnou součást hospodářství vyspělých zemí. Například ve Spojených státech zaměstnává jen sedm největších firem asi 1 milion osob¹⁸. V Evropě se situace tolik neliší. Ve Velké Británii je v sektoru přímo zaměstnáno skoro 350 000 lidí, ale počet pracovních míst závislých na výdajích na obranu se odhaduje na 1,5 milionu.¹⁹

Zbrojní průmysl je navíc v Evropě do velké míry státní nebo byl pouze přednedávnem privatizován. Produktivita práce v takových podnicích by pravděpodobně nemohla konkurovat plně soukromým firmám a liberalizace trhu, se kterou by muselo být spjato i odstranění výjimek v oblasti státní podpory, by se pro tyto národní „šampióny“ mohla lehce stát osudnou. Některé státy se proto brání

¹⁸ 'Odd Industry Out', *The Economist*, 20. července 2002

¹⁹ 'Head to Head: Why the defence industry is vital', *BBC News*, 9. září 2003;
<http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk/3093158.stm> (9.1.05)

liberalizaci trhu dosti vehementně – Francie a Německo například přednedávnem vyhlásily, že jejich trhy musejí zůstat uzavřené.²⁰

Podmínky liberalizace

Případná liberalizace trhu s veřejnými zakázkami je podmíněna stejnými faktory jako liberalizace všech ostatních trhů v rámci ES/EU v minulosti. Pokud státy uvolní ochranná opatření, která brání domácí firmy, musí mít jistotu, že ostatní státy učiní totéž. Firmám totiž musí být zajištěny stejné podmínky, aby přežily ty skutečně nejlepší.

Jde zejména o harmonizaci procedur tendrů, účetních standardů, harmonizaci průmyslových norem, způsobů financování. Jednou z nejdůležitějších podmínek je pak efektivní kontrola státní pomoci firmám.

Politika

Nezanedbatelnou roli v rozhodování o liberalizaci trhů se zbrojním materiálem nepochybně hrají vedle ekonomických i argumenty politické. Harmonizace veřejných zakázek v oblasti obrany je totiž zapotřebí chápat v širší souvislosti diskuse o evropských vojenských schopnostech (*capabilities*). Zelená kniha také není prvním počinem Komise, který se věnuje zbrojnímu trhu. V následující části proto přiblížíme postoj Komise i širší pozadí současného návrhu.

Dosavadní snahy Komise

Evropská dimenze se do obranného průmyslu dostávala v průběhu devadesátých let velmi pomalu. V roce 1995 založená skupina POLARM (*Ad Hoc European Armaments Policy Group*) nedosáhla žádných úspěchů. Úspěšnější byla Komise v oblasti exportu zbraní v roce 1998, kdy Rada schválila Kodex Evropské unie o

²⁰ P. Beaver, 'The New Weapons Market: Is It Better Value for Money?', *European Voice*, roč. 10, č. 30, 9. září 2004

obchodu se zbraněmi (*Code of Conduct on Conventional Arms Exports*), který stanovil 8 kritérií pro minimální standardy pro kontrolu vývozu zbraní.

Více společných akcí ale bylo dosaženo až po spuštění projektu evropské bezpečnostní a obranné politiky (EBOP) v roce 1999. Od roku 2000 platí v EU speciální systém regulace exportu zboží s dvojitým použitím, ve kterém má vedle Rady svoji roli i Komise.²¹

Nejdůležitějším dokumentem, který shrnuje stanoviska Komise je sdělení „Směrem k politice Evropské unie v oblasti vybavení pro obranu“ z roku 2003²². To rozděluje tematiku zbrojního průmyslu do čtyř základních skupin: poptávka po vybavení pro obranu, nabídka vybavení pro obranu, trh s vybavením pro obranu a výzkum. Sama sobě připsala Komise roli v posledních dvou skupinách, tedy v regulaci trhu a ve výzkumu.²³ Problém trhu s vybavením ještě rozdělila na řadu konkrétních bodů, jimž chtěla do budoucna věnovat pozornost. Jsou to otázky standardizace, monitorování průmyslu spjatého s obranným sektorem, pohybu příslušných výrobků v rámci Společenství, politiky hospodářské soutěže, lepšího vydávání peněz za veřejné zakázky v oblasti obrany a kontroly vývozu zboží s dvojitým použitím. Komise vyjádřila přesvědčení, že by zvýšení efektivity na evropském trhu se zbrojním materiálem přineslo zisky díky vyšší konkurenci, mezinárodnímu obchodu, menšímu počtu duplikací ve výzkumu a vývoji, úsporám z rozsahu a učebnímu efektu (*learning effect*). Zavázala se také předložit do konce roku zelenou knihu, která by vyvolala diskusi a našla přijatelná pravidla pro veřejné zakázky.²⁴

Tato zelená kniha „Veřejné zakázky v oblasti obrany“ je tak jen dalším krokem na cestě, kterou se Komise a potažmo celá Evropská unie ubírá již několik let. Dokument shrnuje situaci na trhu s obranným materiálem, jmenuje jeho specifika a shrnuje i relevantní právní rámec. Komise na závěr stanovila dvě hlavní témata diskuse a položila sérii otázek ke každému z nich. Odpovědi zúčastněných subjektů mají Komisi pomoci v rozhodování, jestli je zapotřebí její další aktivity v oblasti. Komise se snaží zjistit, jestli je dosavadní právní situace dostatečně jasná, nebo jestli

²¹ Nařízení Rady 1334/2000 z 22. června 2000

²² *Towards an EU Defence Equipment Policy, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, COM(2003) 113 final

²³ *Ibid.*, str. 9

²⁴ *Ibid.*, str. 15

by měla připravit další zprávu, ve které by shrnula znění relevantních předpisů a vyložila je. V druhé, obsáhlejší části Komise zjišťuje názory na případnou revizi dosavadních předpisů a ptá se, jestli by měl být zachován současný způsob regulace trhu, nebo jestli by veřejné zakázky v oblasti obrany měly být regulovány centrálně na evropské úrovni, případně jakým způsobem. Zelená kniha tedy není revolučním počinem sama o sobě. Převratné by mohly být pouze změny, které z veřejné diskuse případně vzejdou.

Komise už předem nastínila, co by případná nová směrnice mohla obsahovat. Předběžně uvažuje o čtyřech hlavních bodech: zavedení centralizovaného systému oznamování zakázek; možnost použití vyjednávací procedury, tedy vyjednávání s jednotlivými firmami; možnost použití vyjednávací procedury i bez předchozího tendru, která by ovšem byla jasně omezena; a nová výběrová kritéria doplňující ta již zavedená z obecné směrnice o veřejných soutěžích zohledňující důležitost utajení a bezpečnost dodávek. Možnost státu odvolat se na článek 296 ES ovšem nemůže být zrušena směrnicí, a proto by Komise ráda alespoň jasně stanovila podmínky, za kterých stát této výjimky může použít.²⁵

Evropská pravidla pro veřejné zakázky v oblasti obrany jsou ale jenom částí většího problému a samy o sobě stejně nemohou situaci v evropském zbrojním průmyslu zcela vyřešit. Vedle problematiky trhu si ještě Komise vytýčila jako sféru zájmu i oblast výzkumu. V této otázce už i postoupila mnohem dále. Evropské rámcové programy výzkumu zpočátku nikdy nefinancovaly projekty spjaté s obranou. Později zahrnovaly i výzkum oblastí s dvojným použitím a v minulém roce Komise ještě zvýšila aktivitu v resortu. Zpráva tzv. skupiny osobností (*Group of Personalities*)²⁶ zavedla nový termín „výzkum bezpečnosti“ (*security research*), který by zahrnoval jak civilní tak vojenský bezpečnostní výzkum. Komisi tak otevřela cestu z výzkumu v oblasti vnitřní bezpečnosti do výzkumu vojenského.

To potvrdila „Přípravná akce na zvýšení evropského průmyslového potenciálu v oblasti výzkumu bezpečnosti“²⁷, která používá spíše jazyk Evropské obranné

²⁵ Zelená kniha „Veřejné zakázky v oblasti obrany“, 23. září 2004, KOM(2004) 608, str. 9-10

²⁶ *Research for a Secure Europe. Report of the Group of Personalities in the field of Security Research* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004)

²⁷ *Commission Decision of 3 February 2004 on the implementation of the Preparatory Action on the Enhancement of the European industrial potential in the field of security research*, 2004/213/EC

strategie než policejní a justiční spolupráce.²⁸ Oblasti, jež Komise plánuje podporovat, jsou zlepšování situačního povědomí (*situation awareness*), optimalizace bezpečnosti a ochrany síťových systémů (*optimising security and protection of networked systems*), ochrana proti terorismu (*protecting against terrorism*), zkvalitňování krizového managementu (*enhancing crisis management*), dosahování interoperability a vývoj integrovaných systémů v oblasti sdílení informací a komunikace (*achieving interoperability and integrated systems for information and communication*).²⁹

Mandát Komise v oblasti obranného výzkumu je ovšem dosti sporný. Sama Komise se odvolává na rozhodnutí Evropské rady ze Soluně, kde je ovšem úkol přidělen Evropské obranné agentuře. Případně argumentuje veřejným míněním, které podporuje vyšší roli evropských institucí v EBOP. Konkrétně otázka výzkumu a vývoje ovšem v průzkumu nebyla položena. Sporné je i financování, protože Komise v roce 2004 čerpala prostředky z kapitoly Průmysl a ne z kapitoly Výzkum.³⁰ Komise by proto v otázkách harmonizace pravidel pro tendry měla postupovat nanejvýš obezřetně, protože by se, na rozdíl od poměrně malých finančních prostředků rozdělovaných z evropského rozpočtu na výzkum, reforma veřejných zakázek citelně dotkla rozpočtů členských států a jejich vlivných společností. Ty by potom jakékoli nejasnosti v mandátu jistě využily, aby snahu Komise znemožnily.

Větší role Evropské komise se nicméně zvažuje pouze ve dvou ze čtyř výše zmíněných skupin. Nejdůležitější pro konečnou podobu trhu ale bude stanovisko členských států a jejich ochota harmonizovat poptávku.

Harmonizace poptávky ze strany členských států

Na straně nabídky už jedna vlna fúzí evropských zbrojních společností proběhla a lze očekávat, že firmy pružně zareagují, pokud budou alespoň částečně odstraněny

²⁸ J. Mawdsley, 'The Arming of the European Union: Explaining the Armaments Dimension of European Security and Defence Policy', *Perspectives*, č. 22, léto 2004, str. 17

²⁹ *Commission Communication on the implementation of the Preparatory Action on the enhancement of the European industrial potential in the field of Security research. Towards a programme to advance European security through Research and Technology*, 3. února 2004, COM(2004) 72 final, str. 7

³⁰ J. Mawdsley, 'The Commission moves into defence research', *European Security Review*, č. 22, duben 2004, str. 7

ochranné bariéry a zvýší se tlak konkurence. Proto zůstává rozhodující spolupráce mezi členskými zeměmi a případné společné zakázky, které by teprve při odstranění principu *juste retour* umožnili úspory z rozsahu a další výhody společného trhu.

Vojenské akce na Balkáně a v Afghánistánu jasně ukázaly technologickou převahu Spojených států, která Evropanům téměř bránila aktivně se zúčastnit akcí. Jak NATO tak i EU se proto snažily identifikovat hlavní nedostatky a členské státy se je zavázaly v rámci Iniciativy v oblasti obranných schopností (*Defence Capabilities Initiative*) a Helsinského hlavního cíle (*Helsinki Headline Goal*) odstranit nebo alespoň zmírnit.

Přestože lze některé ze zmíněných nedostatků vyřešit na úrovni národních států, rozsah mnohých přesahuje možnosti jednotlivých zemí, a ty proto budou muset najít způsob, jak své snahy koordinovat. To se týká zejména největších a nejnákladnějších projektů, jako jsou například vzdušná a námořní přeprava, které navíc nemusí mít k dispozici každá armáda, protože by na pokrytí evropských potřeb stačil pouze omezený počet kusů. Podobně nejnákladnější nové systémy, jako doplňování paliva za letu nebo přesně naváděná munice, by samozřejmě byly dostupnější, pokud by náklady na jejich výzkum a vývoj hradilo několik států současně. To si členské státy EU uvědomují a Evropský akční plán schopností (*European Capability Action Plan*) už nejen vytvořil pracovní skupiny zaměřené na odstraňování konkrétních nedostatků, ale i pověřil jeden členský stát vedením skupiny a organizací práce.³¹ Na podobný systém přistoupilo na svém pražském summitu i NATO.

Ve stejné době připravovaly členské státy společné projekty i mimo rámec NATO nebo EU. Společný přístup při přípravě zakázky ale ještě automaticky neznamená úspěch, jak o tom přesvědčil případ stíhačky Eurofighter, u které sice státy společně projekt rozběhly, ale v průběhu výroby se buď stáhly nebo se letadlo rozhodly adaptovat na jinou výzbroj. Tak se celý projekt nejen prodražil, ale navíc se nijak nezvýšila interoperabilita evropských armád.³²

³¹ *Statement on Improving European Military Capabilities, Conference on EU Capability Improvement*, Brusel, 19. listopadu 2001, § 12(c)

³² P. Beaver, 'The New Weapons Market: Is It Better Value for Money?', *European Voice*, roč. 10, č. 30, 9. září 2004

Právě interoperabilita je přitom dalším důležitým argumentem pro harmonizaci poptávky v oblasti obrany. Jednotlivé evropské země totiž na rozdíl od USA nejsou schopny nasadit velký počet jednotek. Státy EU-15 měly k dispozici 1,7 milionu vojáků, ze kterých jen asi 10 procent bylo schopno nasazení v zahraničí, a loňské rozšíření tento poměr určitě nezlepšilo.³³ Takže aby byla evropská vojenská síla věrohodná, musejí být státy schopny nasadit své jednotky společně. Pokud se jednotlivé ozbrojené síly řídí různými standardy nebo používají různé komunikační systémy je spolupráce pochopitelně složitá, ne-li přímo nemožná. Se společným postupem se přitom do budoucna počítá. Hlavní cíl 2010 (*Headline Goal 2010*) schválený Radou v květnu minulého roku totiž představil koncept tzv. bojových skupin (*battle groups*), tedy jednotek rychlého nasazení, z nichž některé jsou tvořeny vojáky z několika členských zemí. Jejich vyzbrojování bude pochopitelně muset být koordinováno.

Významným krokem na cestě k harmonizaci poptávky tvoří založení Evropské obranné agentury (*European Defence Agency; EDA*) v červenci loňského roku. Na celoevropské bázi má alespoň částečně převzít agendu existujících mezivládních zbrojních organizací a pomáhat členským státům navrhovat a koordinovat společné zbrojní projekty. Také by měla spolupracovat s Komisí při vytváření konkurenceschopného evropského zbrojního trhu a plánovat a koordinovat společný obranný výzkum a vývoj.³⁴

Oficiální hlavou agentury je generální sekretář Rady a vysoký reprezentant pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku, který zároveň předsedá řídicímu výboru tvořenému ministry obrany 24 členských států.³⁵ Faktické řízení zajišťuje sedmičlenný výkonný výbor v čele s Britem Nickem Witneyem. Čtyři ředitelství, jež zajišťují práci na konkrétních úkolech, se věnují oblastem vojenských schopností, výzkumu a technologií, výbroje a oblasti trhu a obranného průmyslu. Jako priority pro rok 2005 označil řídicí výbor problematiku C3 (velení, řízení a komunikace), bezpilotní létající prostředky s dlouhým doletem, obrněného vozidla a evropský obranný trh. EDA byla uvedena do provozu velmi rychle po schválení společné akce.

³³ R. de Wijk, 'European Military Reform for a Global Partnership', *The Washington Quarterly*, roč. 27, č. 1, str. 197

³⁴ *Council Joint Action on the Establishment of the European Defence Agency*, Rada EU, 12. července 2004, 2004/551/CFSP, čl. 5(3)

³⁵ Dánsko se práce EDA neúčastní vzhledem ke své výjimce v oblasti bezpečnostní politiky EU.

Lze tedy usuzovat, že státy stojí o to, aby dobře fungovala, a že budou využívat jejích služeb.

Reakce států na zelenou knihu ukazují, že by snad naděje vkládané do EDA nemusely být liché. Členské státy se v reakci na zelenou knihu³⁶ postavily poměrně razantně proti snahám Komise zapojit se do kontroly veřejných zakázek v oblasti obrany ať už formou vysvětlujícího sdělení nebo dokonce nové směrnice. Britové a Francouzi ale představili vlastní představu o dalším vývoji na trhu s obranným materiálem. Členské státy by podle nich měly přijmout kodex chování, který by, ač právně nezávazný, umožňoval větší soutěž mezi firmami ze zemí EU. Evropská obranná agentura by potom měla dohlížet na dodržování kodexu. Státy by měly povinnost informovat ji o svých důvodech v případě, že se rozhodnou přidělit zakázku zcela bez soutěže, a EDA by pravidelně publikovala zprávu o veřejných zakázkách na trhu s obranným vybavením.

Závěry

O evropské regulaci veřejných zakázek v oblasti obrany se uvažuje zejména kvůli potenciálním ziskům, které by přineslo sjednocení trhu, doposud roztržitého národní legislativou a preferencemi, a překonání principu *juste retour*. Jde zejména o výhody vyplývající z většího trhu, úspory z rozsahu, zvýšení konkurenceschopnosti evropských firem, další vlny restrukturalizace firem a odstranění duplicit ve výzkumu a výrobě. Na druhé straně stojí bezpečnostní zájmy států, protože strategické armádní zakázky podléhají přísnému systému utajení a protože armáda vyžaduje zajištění bezpečnosti dodávek. Důležitou roli při uvažování politiků hraje i případné rušení pracovních míst, které by jistě potkalo státy s nekonkurenceschopnými firmami.

Přestože se zelená kniha Komise „Veřejné zakázky v oblasti obrany“, která zahajuje diskusi o reformě armádních tendrů, setkala s velkým ohlasem, ve skutečnosti nepředstavuje překvapivý dokument, protože byla ohlášena více než rok dopředu, a ani nepočítá s tak radikální změnou, protože omezení článkem 296 ES (resp. III-436

³⁶ Viz diskusní příspěvky na stránkách Komise věnovaných veřejným zakázkám v oblasti obrany: http://www.europa.eu.int/comm/internal_market/publicprocurement/dpp_en.htm (2.8.05)

Ústavy) v primárním právu zůstávají a nová směrnice je nemůže změnit. Komise se snaží rozšiřovat svůj vliv do oblasti obrany, a to právě snahou o vybudování jednotného evropského trhu s vybavením pro obranu a také postupným pronikáním do financování vojenského výzkumu.

Nejen kvůli zachování výjimky v primárním právu ale hrají nejdůležitější roli členské státy. Aby se totiž podařilo odstranit nedostatky v efektivitě zbrojního průmyslu a akvizic v oblasti obrany, nebude stačit vybudovat jednotný trh, ale státy budou muset zejména harmonizovat poptávku a odhodlat se ke společným nákupům. Zajistí si tak nejen úspory díky většímu rozsahu zakázek, ale zároveň také interoperabilitu národních armád. Důležitou roli by tak měla hrát nově zřízená Evropská obranná agentura, jež má za úkol navrhnout členským státům společné obranné projekty a v budoucnu také možná dohled nad dodržováním dobrovolného kodexu chování při vypisování zakázek, které nespádají pod obecnou směrnici o veřejných zakázkách.

Můžeme tedy konstatovat, že ačkoliv případná harmonizace pravidel pro veřejné zakázky na obranný materiál přispěje ke zvýšení akceschopnosti evropských armád a dokonce i k úsporám státních prostředků, je to podmínka nutná, nikoli však dostatečná. Jako většina zásadních rozhodnutí v historii evropské integrace, je totiž odpověď na problémy trhu s obranným materiálem spíše v rukou politiků než ekonomů.

Použitá literatura

Primární zdroje

- *Agreement on Government Procurement*, http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gpr-94_e.pdf (9.1.05)
- *Commission Communication on the implementation of the Preparatory Action on the enhancement of the European industrial potential in the field of Security research. Towards a programme to advance European security through Research and Technology*, Evropská komise, 3. února 2004, COM(2004) 72 final
- *Commission Decision on the implementation of the Preparatory Action on the Enhancement of the European industrial potential in the field of security research*, Evropská komise, 3. února 2004, 2004/213/EC
- *Council Joint Action on the Establishment of the European Defence Agency*, Rada EU, 12. července 2004, 2004/551/CFSP
- *Headline Goal 2010*, 6309/6/04
- *Research for a Secure Europe. Report of the Group of Personalities in the field of Security Research* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004)
- *Smlouva o založení Evropského společenství* (konsolidovaná verze ve znění smlouvy z Nice; ES); http://www.euroskop.cz/cze/get_file.asp?lng=cz&company=91&news=85&id=5050 (8.1.05)
- *Smlouva o Ústavě pro Evropu*, CIG 87/2/04 REV 2
- *Statement on Improving European Military Capabilities, Conference on EU Capability Improvement*, Brusel, 19. listopadu 2001
- *Towards an EU Defence Equipment Policy, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, Evropská komise, 11. března 2003, COM(2003) 113 final
- *Written Question E-1369/01 by Gary Titley (PSE) to the Commission*, 7. května 2001, OJ C 350 E/137 z 11.12.2001
- *Zelená kniha "Veřejné zakázky v oblasti obrany"*, Evropská komise, 23. září 2004, KOM(2004) 608

Sekundární zdroje

- P. Beaver, 'The New Weapons Market: Is It Better Value for Money?', *European Voice*, roč. 10, č. 30, 9. září 2004
- H. Borchert a R. Eggenberger, 'European Security Defence Policy, Role Specialization and Pooling of Resources: The EU's Need for Action and What It Means for Switzerland', *Contemporary Security Policy*, roč. 24, č. 3, 2003, str. 1-25
- U. Diedrichs, M. Jopp a S. Sandawi, 'Möglichkeiten und Grenzen militärischer Integration im Rahmen der ESVP', *Integration*, roč. 27, č. 3, 2004, str. 223-233
- D. Hughes, 'Common Standards 'Key' in Asymmetric War', *Aviation Week & Space Technology*, roč. 157, č. 14, 2002

- A.D. James, 'Comparing European Responses to Defence Industry Globalization', *Defense & Security Analysis*, roč. 18, č. 2, 2002, str. 123-143
- D.L.I. Kirkpatrick, 'Trends in the Costs of Weapon Systems and the Consequences', *Defence and Peace Economics*, roč. 15, č. 3, 2004, str. 259-273
- J. Mawdsley, 'The Arming of the European Union: Explaining the Armaments Dimension of European Security and Defence Policy', *Perspectives*, č. 22, léto 2004
- J. Mawdsley, 'The Commission moves into defence research', *European Security Review*, č. 22, duben 2004, str. 6-8
- G. di Paolo, 'Development of the Armament Policy in Europe', *Military Technology*, roč. 28, speciální číslo, 2004, str. 18-19
- K. Reinhardt, 'Common Security: Reality and Vision of a European Armaments Policy', *NATO's Nations and Partners for Peace*, roč. 49, č. 4, 2004, str. 50-56
- B. Schmitt, 'Armaments Cooperation in Europe'; <http://www.iss-eu.org/esdp/07-bsarms.pdf> (2.1.05)
- B. Schmitt, 'Between Cooperation and Competition: Conclusions on the Transatlantic Defense Market', *Hampton Roads International Security Quarterly*, srpen 2001, str. 48-53
- S. Suranovic, *International Trade Theory & Policy Analysis*; e-book k dispozici na <http://internationalecon.com/v1.0/toc.html> (9.1.05)
- M. Trybus, 'The Limits of European Community Competence for Defence', *European Foreign Affairs Review*, roč. 9, 2004, str. 189-217
- K. Vlachos Dengler, 'Europe must set its defence industry free', *Financial Times* 7. září 2004
- R. de Wijk, 'European Military Reform for a Global Partnership', *The Washington Quarterly*, roč. 27, č. 1, str. 197-210

Tisk a internetové zdroje

- *The Economist*
- <http://europa.eu.int>
- <http://news.bbc.co.uk>
- <http://www.nato.int>
- <http://www.sipri.org>