

Zvláštní zpráva

Přípravná akce zaměřená na obranný výzkum

Podařilo se získat určité poznatky, ale kvůli krátké době trvání a omezeným výsledkům má zkušební režim pro zvyšování výdajů EU na obranu jen malý význam



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

Obsah

	Body
Shrnutí	I–XI
Úvod	01–14
Cílem přípravné akce zaměřené na obranný výzkum bylo připravit cestu pro výzkumné okno Evropského obranného fondu	01–11
PADR prováděly Komise a Evropská obranná agentura	12–13
Nejnovější vývoj v oblasti obrany EU	14
Rozsah a koncepce auditu	15–19
Připomínky	20–107
Nástroje, které měly utvářet priority financování z Evropského obranného fondu, byly vytvořeny až poté, co byly zahájeny roční pracovní programy PADR	20–34
Na přípravě ročních pracovních programů PADR se podílely všechny klíčové zúčastněné strany	22–28
Roční pracovní programy zohledňovaly prioritní opatření v oblasti obranných schopností dohodnutá v rámci plánu rozvoje schopností z roku 2014, která byla v dané době k dispozici	29–34
Program PADR Komisi posloužil k testování vhodnosti různých typů procesů pro řízení obranných projektů a ke zjišťování osvědčených postupů i problémů spojených s jejich prováděním	35–54
Výzvy PADR Komisi umožnily, aby vyzkoušela vhodnost různých druhů postupů pro řízení projektů obranného výzkumu	37–39
Proces hodnocení a udělování grantů byl komplexní, ale ukázalo se, že není snadné získat odborníky na problematiku obrany pro posuzování návrhů	40–42
U pěti z 12 analyzovaných projektů překročila doba mezi vyhlášením výzvy k předkládání návrhů a podpisem grantové dohody dva roky	43–45
Monitorování projektů, které zajišťovala Komise a Evropská obranná agentura, bylo účinné	46–52
Provádění projektů komplikovaly bezpečnostní požadavky	53–54
Odpovědi na některé konkurenční výzvy v rámci PADR byly omezené a soustředěné jen v několika členských státech	55–63

V případě některých konkurenčních výzev programu PADR bylo podáno jen málo návrhů	57
V některých projektových konsorciích byl počet subjektů vysoký	58
Koordinátoři a účastníci projektů PADR i a nezávislí odborníci byli soustředěni v členských státech s nejrozsáhlejším obranným průmyslem	59–63
Projekty programu PADR přinesly zatím jen omezené výsledky	64–82
Omezený pokrok při realizaci projektů PADR	66–76
Byly vypracovány komunikační projektové plány, ale šíření výsledků projektů nebylo podle názoru všech zúčastněných stran dostatečné	77–82
Nebyly zohledněny všechny získané poznatky PADR a stále chybí dlouhodobá strategie pro Evropský obranný fond	83–107
Víceletý výhled je pro unijní programy v oblasti obrany přínosný	85–86
Byly vypracovány a přezkoumány dokumenty shrnující poznatky v rámci programu PADR	87–90
Některé získané poznatky byly zohledněny v nařízení o Evropském obranném fondu, ale ne všechny	91–92
Procesy testované v rámci programu PADR byly využitelné v prvních výzvách Evropského obranného fondu	93–97
Omezená dostupnost lidských zdrojů Komise představuje pro Evropský obranný fond rizika	98–101
Činnost EU v oblasti obrany omezuje Smlouva a pro Evropský obranný fond by mohla být výhodná dlouhodobá strategie	102–107
Závěry a doporučení	108–119
Přílohy	
Příloha I – Přehled klíčových kroků a dokumentů ve vývoji Evropského obranného fondu	
Příloha II – 18 projektů PADR vybraných k financování v letech 2017 až 2019	
Příloha III – Různé procesy testované v rámci výzev programu PADR	
Příloha IV – Přehledné shrnutí postupu používaného agenturou EDA až do podepsání grantové dohody	
Příloha V – Souhrnné výsledky 12 analyzovaných projektů PADR	
Příloha VI – Prostředky vynaložené na projekty PADR do konce roku 2021	

Příloha VII – Poznatky získané v rámci programu PADR a nařízení o Evropském obranném fondu

Zkratky

Glosář

Odpovědi Komise

Odpovědi Evropské obranné agentury

Harmonogram

Auditní tým

Shrnutí

I Přípravná akce zaměřená na obranný výzkum (PADR) je předchůdcem Evropského obranného fondu. V období 2017–2019 byl její rozpočet 90 milionů EUR. Prověřovali jsme, zda se EU díky PADR náležitě připravila na podstatné zvýšení objemu prostředků, které mají být vydávány na obranu prostřednictvím Evropského obranného fondu během víceletého finančního rámce na období 2021–2027. Byla to první příležitost k provedení auditu výdajů EU na obranu, jehož předmětem byly dostatečně pokročilé financované projekty, a k vyvození závěrů a doporučení zaměřených na zlepšení výdajů EU v rámci Evropského obranného fondu.

II Celkově jsme dospěli k závěru, že i když se díky PADR podařilo získat určité poznatky, hodnota této přípravné akce jako zkušebního režimu pro zvyšování výdajů EU na obranu je kvůli krátké době jejího trvání a limitovaným výsledkům omezená.

III V době, kdy bylo v květnu 2021 zveřejněno nařízení o Evropském obranném fondu a byly vydány jeho první výzvy na roky 2021 a 2022, většina projektů PADR stále probíhala. Výsledky dokončených projektů tudíž nebyly k dispozici včas, aby bylo možné připravit zahájení činnosti Evropského obranného fondu.

IV Při sestavování prvních ročních pracovních programů PADR byl jediným dostupným nástrojem pro analýzu a stanovení priorit v oblasti obranných schopností EU plán rozvoje schopností ve své verzi z roku 2014. Nyní je k dispozici několik dalších plánovacích nástrojů a iniciativ pro dlouhodobé plánování výdajů EU v oblasti obrany, které bude třeba koordinovat. Zjistili jsme, že v rámci prvních pracovních programů Evropského obranného fondu byly tyto nástroje využívány v omezeném rozsahu.

V Smlouva o Evropské unii využívání rozpočtu EU na obranu omezuje. Činnost EU v oblasti obrany se má omezovat na společnou bezpečnostní a obrannou politiku, která je vnějším nástrojem pro řešení krizí a nemá být kolektivní evropskou obrannou politikou, která by zahrnovala například společnou definici hrozeb. Toto omezení komplikuje dlouhodobé plánování výdajů EU v oblasti obrany.

VI EU stále postrádá dlouhodobější strategii pro Evropský obranný fond. Komise se dosud dostatečně nezabývala strategickými otázkami, které jsou důležité pro to, aby projekty Evropského obranného fondu měly zamýšlený dopad. Projekty PADR v oblasti obranného výzkumu od začátku neobsahují plán, který by určil, jak se bude s výsledky tohoto výzkumu nakládat v pozdějších fázích s ohledem na další výzkum, vývoj, výrobu, zadávání zakázek a další aspekty.

VII Vzhledem k významnému zvýšení objemu práce v oblasti obrany je Komise i nadále vystavena značným tlakům a problémům v oblasti lidských zdrojů. Odchylně od zásady přímého řízení mohou být konkrétní akce v odůvodněných případech realizovány v rámci nepřímého řízení, na které je potřeba méně pracovníků Komise. Příslušná ministerstva obrany a koordinátoři i účastníci projektů PADR uvedli, že s ním mají pozitivní zkušenosti. Navzdory tomu je nepřímé řízení projektů spíše výjimkou než pravidlem.

VIII Koordinátoři a účastníci projektů jsou soustředěni v členských státech s rozsáhlým obranným průmyslem. Zjistili jsme, že několika projektů se účastnily stejné skupiny společností. Převážná většina konsorcií PADR pokračovala v předchozí spolupráci a byla tvořena subjekty, které spolupracovaly již před zahájením programu.

IX Koordinátoři a účastníci projektů na ministerstvech obrany a PADR zdůraznili, že pro pracovní programy Evropského obranného fondu potřebují delší časový horizont než jeden rok, aby si mohli stanovit své priority na delší období a mohli se lépe připravit. Prvním krokem bylo zveřejnění víceletého orientačního výhledu pro Evropský obranný fond v květnu 2022.

X Výzvy k předkládání návrhů v rámci PADR umožnily Komisi vyzkoušet různé druhy procesů, což bylo jedním z jejích cílů, a v prvních ročních výzvách Evropského obranného fondu v letech 2021 a 2022 se tento postup osvědčil. Bezpečnostní požadavky byly někdy považovány za příliš přísné a vedly k tomu, že grantové dohody byly uzavírány se zpožděním. Působily rovněž obtíže při provádění projektů, protože komplikovaly komunikaci mezi členy konsorcií. Dokumenty Komise a Evropské obranné agentury, v nichž jsou poznatky získané v rámci PADR shrnuty, se zaměřují na procesy a byly projednány s klíčovými zúčastněnými stranami. Některé ze získaných poznatků se v Evropském obranném fondu neuplatnily.

XI Na základě těchto závěrů doporučujeme, aby Komise spolupracovala s Evropskou obrannou agenturou a členskými státy na dosažení těchto cílů:

- zajistit, aby pracovní programy Evropského obranného fondu měly časový horizont plánování delší než jeden rok,
- sladit posloupnost stávajících nástrojů obranného plánování a spolupráce EU a posoudit možnosti dalšího rozvoje financování obrany EU,
- přezkoumat jednotlivé procesy s cílem dále usnadnit zapojení do činnosti Evropského obranného fondu,

- posoudit možnosti širšího využívání nepřímého řízení projektů Evropského obranného fondu,
- navrhnout dlouhodobou strategii pro Evropský obranný fond, která umožní posílit využívání technologií vyvinutých díky fondu v obranném sektoru EU.

Úvod

Cílem přípravné akce zaměřené na obranný výzkum bylo připravit cestu pro výzkumné okno Evropského obranného fondu

01 V návaznosti na menší [pilotní projekt v oblasti obranného výzkumu](#) Komise v listopadu 2016 oznámila¹ záměr zahájit přípravnou akci zaměřenou na obranný výzkum (PADR), jejíž rozpočet bude 90 milionů EUR na období 2017–2019. Zahájení této akce bylo prezentováno jako „první krok, omezený časově i rozpočtově, který bude sloužit jako zkouška přidané hodnoty podpory pro obranný výzkum z rozpočtu EU“, jehož cílem je „připravit cestu pro [...] evropský program obranného výzkumu“.

02 Právním základem pro všechny pilotní projekty a přípravné akce, nejen v oblasti obrany, je článek 58 finančního nařízení². Přípravné akce mají sloužit k přípravě návrhů pro přijetí budoucích akcí. PADR má mezi pilotními projekty a přípravnými akcemi zahájenými v letech 2014 až 2019 zdaleka nejvyšší rozpočet³.

03 Činnost EU v oblasti spolupráce obranného průmyslu je založena zejména na [Smlouvě o fungování Evropské unie](#)⁴, která je právním základem průmyslové politiky EU a jako jeden z jejích cílů stanoví zlepšování její vědecké a technologické základny⁵.

04 V listopadu 2016 Komise uveřejnila konečnou verzi „Rámcového dokumentu pro přípravnou akci zaměřenou na obranný výzkum“, který má „sloužit jako vodítko při vytváření obsahu koncepce přípravných pracovních programů v oblasti obranného výzkumu“. Uvedla, že přípravná akce by měla podporovat rozvoj klíčových obranných schopností tím, že bude působit jako katalyzátor evropských programů spolupráce v oblasti výzkumu a technologií. Přidanou evropskou hodnotu by měly jasně prokázat vhodně zvolené ukazatele. K upřesnění toho, co všechno by tuto evropskou přidanou

¹ Sdělení Komise o evropském obranném akčním plánu, [COM\(2016\) 950](#).

² Nařízení (EU, Euratom) 2018/1046.

³ Viz například Ackermann, R., Blomeyer, R., Papi, J., a kol., [Pilot projects and preparatory actions in the EU budget 2014–2019](#), Evropský parlament, 2020.

⁴ Článek 173 SFEU.

⁵ Článek 179 SFEU.

hodnotu mohlo představovat, uvedla také seznam příkladů, mezi nimiž bylo i „řešení významných nedostatků v oblasti schopností“.

05 Program PADR měl tři cíle⁶:

- prokázat a posoudit přidanou hodnotu obranného výzkumu a technologií podporovaných Evropskou unií,
- podporovat spolupráci mezi členskými státy a mezi obranným průmyslem, výzkumnými a technologickými organizacemi a akademickou obcí v EU,
- připravit výzkumnou složku („výzkumné okno“) Evropského obranného fondu na období od roku 2021.

06 Program PADR měl trvat tři roky, od roku 2017 do roku 2019, a jeho celkový rozpočet ve výši 90 milionů EUR byl rozdělen následujícím způsobem: 25 milionů EUR v roce 2017, 40 milionů EUR v roce 2018 a 25 milionů EUR v roce 2019. Ačkoli to právní předpisy nevyžadují, zřídila Komise skupinu odborníků složenou ze zástupců orgánů členských států (vytvořenou na základě přímého pozvání zejména ze zástupců ministerstev obrany, ale také jiných veřejných subjektů v roli pozorovatelů), známou jako „kvaziprogramový výbor“. S tímto výborem byla konzultována témata týkající se ročního pracovního programu a požadavků na výzvy k předkládání návrhů. Požadavky stanovené ve výzvách k předkládání návrhů pak komisaři přijali společně s rozhodnutím o financování/pracovním programem.

07 V návaznosti na návrh Komise z června 2018⁷ bylo nařízení o Evropském obranném fondu přijato v březnu 2021 Radou a v dubnu 2021 Evropským parlamentem⁸ a v platnost vstoupilo se zpětnou účinností od 1. ledna 2021. Prostředky přidělené na provádění Evropského obranného fondu na období 2021–2027 činí 7 953 miliony EUR, z toho 2 651 milion EUR je určen na opatření v oblasti výzkumu a 5 302 miliony EUR na opatření v oblasti vývoje. Přehled klíčových kroků a dokumentů ve vývoji Evropského obranného fondu viz [příloha I](#).

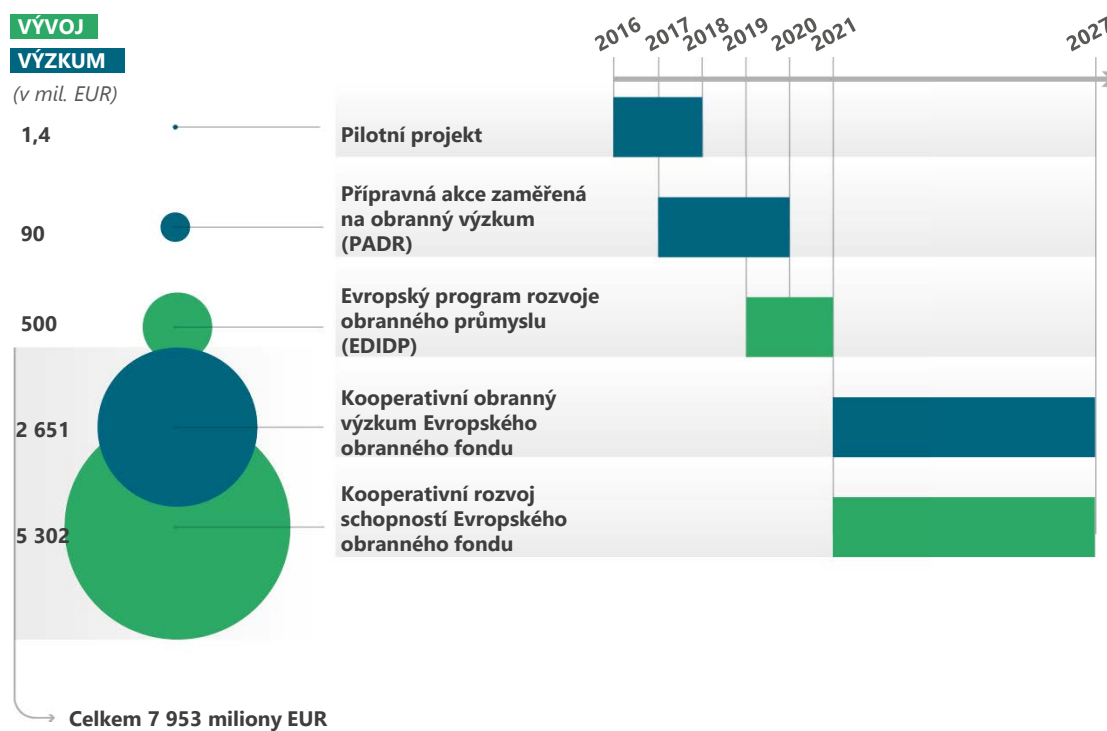
⁶ Internetová stránka Evropské komise týkající se [Přípravné akce zaměřené na obranný výzkum \(PADR\)](#).

⁷ Komisí předložený návrh nařízení, kterým se zřizuje Evropský obranný fond, [COM\(2018\) 476](#).

⁸ [Nařízení \(EU\) 2021/697](#), kterým se zřizuje Evropský obranný fond.

08 Na *obrázku 1* je znázorněna struktura jednotlivých programů předcházejících vytvoření Evropského obranného fondu.

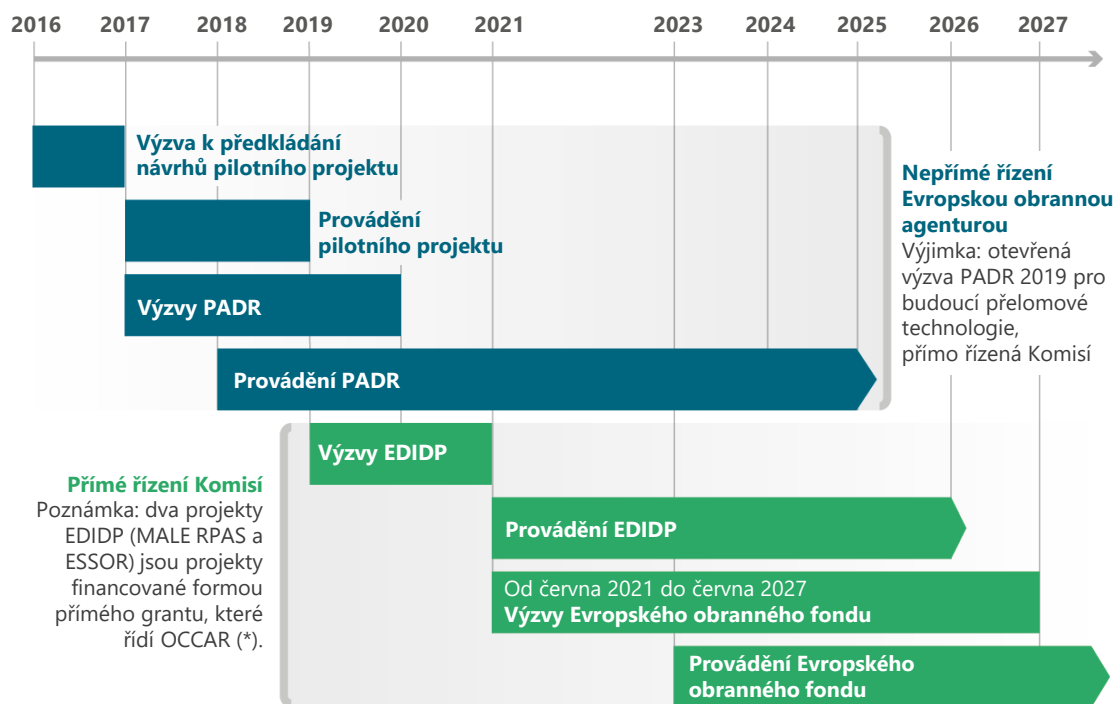
Obrázek 1 – Program PADR, předchůdce Evropského obranného fondu



Zdroj: EÚD.

09 *Obrázek 2* znázorňuje, jak se časové plány jednotlivých programů překrývají.

Obrázek 2 – Časové plány pilotního projektu, PADR, Evropského programu rozvoje obranného průmyslu (EDIDP) a Evropského obranného fondu



(*) *Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement (OCCAR)* je mezinárodní organizace, která řídí programy spolupráce v oblasti vojenského vybavení po celou dobu jejich životního cyklu. Stávajícími členskými státy OCCAR jsou: Belgie, Francie, Německo, Itálie, Španělsko a Spojené království.

Zdroj: EÚD.

10 V návaznosti na PADR a Evropský program rozvoje obranného průmyslu⁹ představuje zahájení činnosti Evropského obranného fondu skokové zvýšení objemu prostředků, které EU věnuje na financování výzkumu a vývoje v oblasti obrany. Tuto změnu je ovšem třeba chápat v náležitých souvislostech, například ve srovnání rozpočtu EU s vojenskými výdaji v celosvětovém měřítku nebo ve srovnání s výdaji na výzkum a vývoj v oblasti obrany v zemích, které do nich investují rozsáhlé prostředky (a o kterých jsou takové údaje k dispozici). Rozpočet PADR ve výši 90 milionů EUR a rozpočet Evropského obranného fondu ve výši 7 953 milionů EUR jsou relativně nízké

⁹ Viz [nařízení \(EU\) 2018/1092](#), kterým se zřizuje Evropský program rozvoje obranného průmyslu.

ve srovnání s členskými státy EU a většími aktéry na světové scéně v oblasti obrany a ve srovnání s jejich rozpočty na výzkum a vývoj v oblasti obrany¹⁰.

11 Celkově činí odhadovaný roční obrat obranného sektoru EU téměř 84 miliardy EUR, z nichž je podle odhadů přímo podporováno více než 196 000 vysoce kvalifikovaných pracovních míst a nepřímo více než 315 000 pracovních míst.¹¹ V obranném sektoru EU působí nevelký počet významných aktérů soustředěných v několika zemích (zejména ve Francii, Německu, Itálii, Španělsku a Švédsku) a až 2 500 malých a středních podniků. Velké zbrojní společnosti těží z úzkých vztahů se svými vnitrostátními vládami. Poptávka přichází téměř výhradně ze strany jejich ministerstev obrany.

PADR prováděly Komise a Evropská obranná agentura

12 Dříve, než začaly být z rozpočtu EU vydávány prostředky na obranu, byla v rámci společného opatření Rady ministrů ze dne 12. července 2004 zřízena [Evropská obranná agentura](#) (EDA). Jejím posláním bylo „podporovat členské státy a Radu v jejich úsilí o zlepšení evropských obranných schopností v oblasti řešení krizí a podporovat evropskou bezpečnostní a obrannou politiku v její současné podobě a dále ji rozvíjet“. Pokud jde o provádění programu PADR, byla dne 31. května 2017 podepsána pověřovací dohoda mezi Komisí a Evropskou obrannou agenturou¹². Tento program byl téměř výhradně prováděn v rámci nepřímého řízení (rozdělení odpovědností je znázorněno v [rámečku 1](#)). Komise se rozhodla převzít řízení v případě poslední výzvy programu PADR nazvané „Čelem k budoucnosti“ („*Challenging the future*“), která se zaměřovala na přelomové technologie, s úmyslem vyzkoušet si přímé řízení výzkumných a technologických projektů v oblasti obrany a ověřit smysluplnost dvoufázového postupu hodnocení, jehož by se účastnili i zástupci ministerstev obrany jednotlivých států.

¹⁰ Viz například společné sdělení Komise o analýze nedostatků v oblasti investic do obrany a dalším postupu, [JOIN\(2022\) 24](#), s. 4, a informativní přehled vypracovaný výzkumnou službou amerického Kongresu *Government expenditures on defense R&D by the USA and other OECD countries*.

¹¹ Viz společné sdělení Komise nazvané „Analýza nedostatků v oblasti investic do obrany a další postup“, [JOIN\(2022\) 24](#), s. 5.

¹² Dohoda byla pozměněna dne 29. ledna 2019, 21. prosince 2020 a 29. června 2021, viz [internetové stránky](#) Evropské obranné agentury.

Rámeček 1

Rozdělení odpovědnost Komise a Evropské obranné agentury za PADR

Komise odpovídala za:

- celkové řízení programu PADR,
- přípravu vlastních pracovních programů a souvisejících výzev k předkládání návrhů,
- kontrolu bezpečnostních aspektů návrhů,
- řízení výzvy „Čelem k budoucnosti“ zaměřené na přelomové technologie.

Evropská obranná agentura odpovídala za:

- zveřejňování schválených výzev k předkládání návrhů,
- hodnocení návrhů,
- přijímání rozhodnutí o přidělení grantu,
- sjednávání a podepisování grantových dohod pro vybrané projekty,
- sledování provádění financovaných projektů.

13 Na základě devíti výzev, které byly součástí ročních pracovních programů (na rok 2017, 2018 a 2019, v každém roce tři výzvy), bylo vybráno 18 projektů PADR (viz [příloha II](#)). Zdaleka největším projektem byl projekt OCEAN 2020, jehož rozpočet činil 35,4 milionu EUR, ale také tři další projekty měly rozpočty přesahující 5 milionů EUR. Zbývajících 14 projektů bylo mnohem menších: jejich celkový rozpočet činil 22,2 milionu EUR, což bylo v průměru 1,6 milionu EUR na jeden projekt.

Nejnovější vývoj v oblasti obrany EU

14 Od doby, kdy program PADR zahájil svou činnost, došlo v EU k mnoha významným změnám v oblasti obrany. Například v důsledku války na Ukrajině nyní EU prostřednictvím Evropského mírového nástroje financuje nákup a dodávky smrticích

zbraní pro Ukrajinu^{13 14}. V únoru 2022 Komise rovněž představila významná opatření, která mají přispět k obraně EU, podpořit inovace a řešit strategické závislosti¹⁵. V roce 2022 vydala Komise i několik strategických dokumentů (viz *příloha I*).

¹³ Tisková zpráva Rady Evropské unie [EU přijala nový soubor opatření v reakci na vojenskou agresi Ruska vůči Ukrajině](#), 28.2.2022.

¹⁴ Tisková zpráva Rady Evropské unie [Podpora EU Ukrajině: Rada se dohodla na třetí tranši podpory v rámci Evropského mírového nástroje v celkové výši 1,5 miliardy eur](#), 13.4.2022.

¹⁵ Evropská komise, [Defence: Commission unveils significant actions to contribute to European Defence, boost innovation and address strategic dependencies](#), 15.2.2022.

Rozsah a koncepce auditu

15 Cílem auditu bylo posoudit, zda se EU díky své akci PADR náležitě připravila na zvýšení objemu prostředků, které mají být vydávány na obranu prostřednictvím Evropského obranného fondu. Byla to první příležitost k provedení auditu výdajů EU na obranu, jehož předmětem byly dostatečně pokročilé financované projekty, a k vyvození závěrů a doporučení zaměřených na zlepšení výdajů EU v rámci Evropského obranného fondu.

16 Abychom mohli odpovědět na hlavní otázku auditu, zabývali jsme se níže uvedenými dílčími otázkami:

- Zohledňovaly pracovní programy PADR priority v oblasti schopností?
- Využila Komise akce PADR k testování široké škály procesů, které jsou důležité pro účely provádění obranného programu?
- Podařilo se Komisi zajistit širokou účast na projektech PADR?
- Dosáhly projekty PADR očekávaných výsledků a dokázaly je účinným způsobem šířit?
- Zohlednila Komise při zřizování Evropského obranného fondu poznatky, které se díky akci PADR podařilo získat, včetně poznatků týkajících se zdrojů nezbytných pro fungování Evropského obranného fondu?

17 Audit zkoumal výdaje programu PADR od roku 2018 do roku 2022 a první dvě výzvy k předkládání návrhů, které byly vyhlášeny v rámci Evropského obranného fondu na roky 2021 a 2022. V rámci naší auditní práce jsme přezkoumali podpůrnou dokumentaci a vyslechli zástupce Komise a Evropské obranné agentury. Vedli jsme rovněž konzultace s odborníky a rozhovory s klíčovými zúčastněnými stranami, a to jak na dálku, tak během našich návštěv v pěti členských státech EU (Belgie, Německo, Španělsko, Francie a Itálie): s osmi koordinátory projektů PADR, s vedoucími členy kvaziprogramového výboru PADR a s delegáty programového výboru Evropského obranného fondu. Čtyři z těchto pěti členských států mají silný obranný průmysl. Navštívení koordinátoři projektů byli vybráni nejen kvůli pokrytí co největšího podílu rozpočtu PADR (více než 80 %), ale také za účelem pokrytí všech typů vyhlášených

výzev. Z celkového počtu 18 projektů PADR jsme podrobně analyzovali 12 projektů¹⁶, jichž se týká více než 87 % financování projektů PADR.

18 Uspořádali jsme čtyři průzkumy: dva zaměřené na vnitrostátní orgány (většinou ministerstva obrany) ve všech členských státech EU (členové kvaziprogramového výboru PADR a delegáti programového výboru Evropského obranného fondu) a dva na členy projektového konsorcia (všichni koordinátoři projektů a náhodný vzorek 34 účastníků projektů z celkového počtu přibližně 200). Na průzkumy zaměřené na vnitrostátní orgány odpovědělo čtrnáct členských států. U koordinátorů projektů byla míra odpovědí 100 %, u účastníků projektů 62 %. Naším cílem bylo zjistit názory a informace od klíčových zúčastněných stran PADR, ale také od zúčastněných stran Evropského obranného fondu, a provést křížovou kontrolu doložených údajů.

19 Určité podrobnosti a odkazy nejsou ve zprávě uvedeny a některé informace jsou s ohledem na jejich bezpečnostní klasifikaci prezentovány v anonymizované podobě.

¹⁶ AIDED, CROWN, EXCEED, GOSSRA, INTERACT, OCEAN 2020, PRIVILEGE, PYTHIA, QUANTAQUEST, SPINAR, TALOS, VESTLIFE.

Připomínky

Nástroje, které měly utvářet priority financování z Evropského obranného fondu, byly vytvořeny až poté, co byly zahájeny roční pracovní programy PADR

20 Podle pravidel postupu projednávání ve výborech¹⁷ Komisi při přípravě pracovních programů a výzev napomáhají výbory složené ze zástupců členských států. Jsou zapotřebí nástroje, které členským státům pomohu určit, jaké obranné schopnosti by měly být prioritami PADR.

21 V tomto oddíle se proto zabýváme tím, jaké postupy Komise a Evropská obranná agentura navrhly pro přípravu pracovních programů PADR a výzev k předkládání návrhů. Prověřovali jsme:

- zda se klíčové zúčastněné strany podílely na přípravě ročních pracovních programů a
- zda tyto programy zahrnovaly schopnosti považované za priority v oblasti obrany.

Na přípravě ročních pracovních programů PADR se podílely všechny klíčové zúčastněné strany

22 Komise rozhodla, že nejvhodnějším orgánem pro podporu prvního společného programu spolupráce v oblasti obranného výzkumu mezi členskými státy financovaného Evropskou unií je Evropská obranná agentura. Své rozhodnutí odůvodnila:

- 1) odbornými znalostmi a zkušenostmi této agentury s organizací a řízením výzkumných projektů v oblasti obrany;
- 2) podporou, již poskytuje členským státům při stanovování výzkumných témat;
- 3) její schopností podporovat členské státy při využívání výsledků výzkumných projektů.

¹⁷ Viz [nařízení \(EU\) č. 182/2011](#), kterým se stanoví pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí.

23 Program PADR byl prováděn prostřednictvím ročních výzev k předkládání soutěžních návrhů, které vycházely z ročních pracovních programů¹⁸. Ačkoli to právní rámec PADR nevyžaduje, byl zřízen jeho kvaziprogramový výbor.

24 Kvaziprogramový výbor PADR (viz bod 06):

- o umožnil Komisi, aby s podporou programového výboru vytvořila pracovní program zaměřený na výzkum v odvětví obrany,
- o podporoval zapojení členských států do vymezování a rozvoje programů,
- o projednáváním témat výzkumných a technologických projektů, které by bylo možné financovat, a dohodou o vlastních příspěvcích založených na konsensu podpořil spolupráci mezi členskými státy.

Pro Evropský obranný fond je však programový výbor nezbytný, protože jeho vytvoření stanoví [nařízení \(EU\) 2021/697](#), kterým se zřizuje Evropský obranný fond.

25 Jedním z úkolů Evropské obranné agentury je podporovat projekty EU v oblasti obranné spolupráce a sloužit jako fórum pro ministry obrany EU. Své odborné znalosti proto zpřístupňovala členským státům už před konáním zasedání kvaziprogramového výboru PADR, přestože se jich účastnila pouze v roli pozorovatele¹⁹. Poskytovala podklady k možným tématům výzkumu, o nichž pak mohl kvaziprogramový výbor dále jednat, a na jednorázově konaných tematických zasedáních pomáhala členským státům konsolidovat jejich názory²⁰.

26 Mandát a jednací řád kvaziprogramového výboru pro obranný výzkum umožňovaly zřízení pracovních podskupin zabývajících se konkrétními tématy. Některé z nich (např. podskupiny pro jednočipové a systémy řízené energie) byly zřízeny²¹ s cílem vypracovat návrh technických požadavků pro PADR. Ačkoli tyto podskupiny prováděly tematické úkoly týkající se PADR a konala se dvě nebo tři jejich zasedání, braly v úvahu rovněž vstupy existujících skupin pro technologie v různých oblastech schopností („Cap Techs“).

¹⁸ Viz internetové stránky Evropské obranné agentury týkající se [přípravné akce zaměřené na obranný výzkum](#).

¹⁹ Bod 9 [mandátu a jednacího řádu](#) kvaziprogramového výboru pro obranný výzkum.

²⁰ Evropská obranná agentura, dokument řídicího výboru, 12. prosince 2019.

²¹ Bod 7 [mandátu a jednacího řádu](#) kvaziprogramového výboru pro obranný výzkum.

27 Ministerstva obrany udržovala s příslušným vnitrostátním obranným průmyslem, jehož jsou hlavními klienty, pravidelný kontakt. Měla tak možnost zjistit, jaká jsou témata současného výzkumu, a posoudit, zda by o ně mohl být zájem na úrovni EU a zda by je měla předložit kvaziprogramovému výboru jako úkoly, na nichž by bylo možné pracovat.

28 Roční pracovní programy vycházející z příspěvků kvaziprogramového výboru k prioritám rozvoje schopností a obranného výzkumu přijala Komise na základě konsensu bez formálního hlasování. Pracovní programy obsahovaly podrobný popis činností, které mají být financovány formou grantového podpory návrhů projektů předložených konsorcii na základě výzev k předkládání návrhů.

Roční pracovní programy zohledňovaly prioritní opatření v oblasti obranných schopností dohodnutá v rámci plánu rozvoje schopností z roku 2014, která byla v dané době k dispozici

29 V roce 2008 vypracovala Evropská obranná agentura první verzi svého plánu rozvoje schopností s cílem řešit dlouhodobé výzvy v oblasti bezpečnosti a obrany. Zabývala se v něm budoucími bezpečnostními scénáři a vydala doporučení, jaké schopnosti by evropské vojenské síly měly mít, aby byly schopné reagovat na různé možnosti vývoje („priority v oblasti schopností“). V letech 2010, 2014 a 2018 vydala aktualizované verze tohoto plánu. Evropská rada na svém zasedání ve dnech 19. a 20. prosince 2013 uznala důležitost posílení rozvoje vojenských schopností EU.

30 Při sestavování prvních ročních pracovních programů PADR byl jediným dostupným nástrojem pro analýzu a stanovení priorit v oblasti obranných schopností EU plán rozvoje schopností ve své verzi z roku 2014. Komise byla toho názoru, že tento plán z roku 2014 není vzhledem k jeho velmi širokému záběru a také vzhledem k omezenému rozpočtu PADR pro obranný výzkum plně použitelný²².

31 Zjistili jsme, že v návaznosti na roční pracovní programy, do jejichž přípravy se v nějaké míře zapojily všechny významné zúčastněné strany (Komise, členské státy, Evropská obranná agentura a průmysl), se více než dvě třetiny témat programu PADR a vybraných projektů týkaly priorit v oblasti schopností stanovených v plánu rozvoje schopností z roku 2014 (viz [obrázek 3](#)). Stálý dialog mezi průmyslem a ministerstvy (viz bod [27](#)) poskytl cenný referenční základ pro pracovní programy PADR. Týkalo se to

²² Evropská obranná agentura, *EDA outlines key priorities of the revised Capability Development Plan*, 19.11.2014.

například témat, která ve svých stanoviscích k programu PADR navrhlo Evropské sdružení leteckého a obranného průmyslu (ASD)²³.

Obrázek 3 – Příklady vazeb mezi prioritními opatřeními plánu rozvoje schopností z roku 2014 a tématy a projekty programu PADR

VSTUPY: PRIORITNÍ SCHOPNOSTI

ZÍSKÁNÍ INFORMAČNÍ PŘEVAHY

Boj proti kybernetickým hrozbám (kybernetická obrana)
Zajištění schopností SATCOM
Zvýšení kvality informačních a komunikačních služeb v bojovém prostoru
Dálkově řízené průzkumné letadlo (RPAS)

OCHRANA SIL V OPERAČNÍM PROSTORU

Posílení schopností v oblasti improvizovaných výbušných zařízení (C-IED) a chemických, biologických, radiologických, jaderných a výbušných materiálů (CBRNE) v operačních podmínkách
Zajištění protiletadlové a protiraketové obrany rozmístitelných sil

UMOŽNĚNÍ EXPEDIČNÍCH OPERACÍ

Letové schopnosti mimo operační prostor
Bojové schopnosti v operačním prostoru
Posílení logistické podpory rozmístěných sil
Zajištění lékařské podpory během operací

ZABEZPEČOVACÍ KOMUNIKAČNÍHO SPOJENÍ

Námořní průzkumný systém
Námořní hlídkování a doprovod

PRŮŘEZOVÉ FAKTORY

Energetika a ochrana životního prostředí
SESAR
Modelování, simulace a experimentování
Vesmírná informační služba

VÝSTUPY VÝZKUMU: Výzvy a projekty PADR

INTERACT

Budoucí evropská norma interoperability bezpilotních vojenských systémů

QUANTAQUEST

Zabezpečená kvantová komunikace a navigace pro evropskou obranu

AIDED

Technologie umělé inteligence pro odhalování skrytých hrozeb, např. improvizovaných výbušných zařízení (IED)

CROWN

Kombinované funkce radaru, komunikace a elektronické války založené na evropské technologie aktivního elektronického snímání pro vojenské aplikace

EXCEED

Řada jednočipových systémů (SoC) pro odolné a bezpečné obranné aplikace

OPTIMISE

Nová architektura umožňující dokonalejší zjišťování polohy, navigaci a určování času (PNT) v oblastech s omezeným nebo žádným přístupem ke GNSS

ARTUS

Roje autonomních terénních bezosádkových vozidel (UGV) pro podporu pěchoty

ACAMSII, GOSSRA, VESTLIFE

Ochrana vojsk a vyspělé systémy vybavení vojáků nad rámec stávajících programů

TALOS

Vysoce výkonný laserový efektor

OCEAN 2020

Zlepšení situační orientace v námořním prostředí

PILUM

Přicházející změna hry – Dlouhodobé účinky

Zdroj: EÚD na základě plánu rozvoje schopností z roku 2014.

²³ Viz například Evropské sdružení leteckého a obranného průmyslu, *Technology priorities for the EU Preparatory Action on CSDP-related research*, 14.10.2015.

32 Průzkumy, v nichž jsme oslovili vnitrostátní orgány (členy kvaziprogramového výboru a programového výboru Evropského obranného fondu), jakož i koordinátory projektů PADR a vzorek jejich účastníků, zahrnovaly otázky týkající se priorit v oblasti schopností (viz výsledky uvedené v [rámečku 2](#)).

Rámeček 2

Zpětná vazba zúčastněných stran programu PADR k otázce zajištění příslušných obranných schopností

Více než 88 % všech koordinátorů projektů PADR a více než 80 % (17) účastníků projektů, kteří odpověděli na náš průzkum, souhlasilo s tím, že pracovní programy a výzvy PADR se zabývají nejdůležitějšími prioritami EU v oblasti obranných schopností.

Názory vnitrostátních orgánů se však lišily, přičemž 50 % respondentů nevyjádřilo ani souhlas, ani nesouhlas. Podle dvou z pěti ministerstev obrany, která jsme navštívili, nebyla tato otázka považována za dostatečně relevantní, protože program PADR byl pouze procedurálním zkušebním modelem Evropského obranného fondu a jeho omezený rozpočet neumožňoval řešit klíčové priority v oblasti schopností.

33 Evropská obranná agentura a členské státy zapojené do programu PADR dospěly po skončení programu PADR k závěru, že obranný výzkum EU vyžaduje systematičtější přístup. Za tímto účelem má [zastřešující strategický plán výzkumu](#), který vypracovala Evropská obranná agentura ve spolupráci se zúčastněnými členskými státy a který byl schválen v prosinci 2018, poskytnout harmonizovaný pohled na příslušné priority EU v oblasti obranného výzkumu a nastítnit možné cesty k jejich dosažení (viz [příloha I](#)).

34 Vznikly také další iniciativy, které se zabývají analýzou a stanovením priorit v oblasti schopností v oblasti obrany EU a které by bylo možné využít v rámci přípravy ročních pracovních programů Evropského obranného fondu (viz [rámeček 3](#)):

Rámeček 3

Nástroj EU pro stanovování priorit v oblasti obrany a iniciativy, které vznikly po zahájení činnosti programu PADR

Plán rozvoje schopností na rok 2018 a v něm stanovené priority v oblasti schopností: schválen členskými státy dne 28. června 2018. Vedle priorit v oblasti schopností stanovil tento plán rovněž činnosti, na jejichž provádění mohou členské státy spolupracovat. Mohou přitom využívat různé rámce, jako je stálá strukturovaná spolupráce (PESCO) a další, nebo různé programy EU, jako je Evropský program rozvoje obranného průmyslu a Evropský obranný fond. V rámci revize plánu z roku 2018 byl vytvořen nový nástroj známý pod označením „strategické kontextové studie“, který má sloužit jako vodítko pro společné provádění stanovených priorit.

Koordinovaný každoroční přezkum v oblasti obrany: poskytuje přehled o stávajících obranných schopnostech v EU a zjišťuje možné oblasti spolupráce. Po zkušebním provozu v letech 2017/2018 byl na podzim roku 2019 zahájen první úplný roční cyklus přezkumu, po jehož skončení byla v listopadu 2020 vydána závěrečná zpráva určená řídicímu výboru Evropské obranné agentury, složenému z ministrů obrany členských států.

Stálá strukturovaná spolupráce (PESCO): byla zřízena rozhodnutím Rady ze dne 11. prosince 2017, sdružuje 25 členských států EU a nabízí právní rámec pro společné plánování, vývoj a investice do projektů sdílených schopností a pro posílení operační připravenosti a přínosu ozbrojených sil.

Program PADR Komisi posloužil k testování vhodnosti různých typů procesů pro řízení obranných projektů a ke zjišťování osvědčených postupů i problémů spojených s jejich prováděním

35 Podle rozhodnutí Komise o financování přípravné akce v oblasti obranného výzkumu (PADR)²⁴ je účelem této akce připravit a vyzkoušet mechanismy, které zajistí řadu činností v oblasti kooperativního obranného výzkumu a obranných technologií financovaných z rozpočtu EU. Vzhledem k tomu, že program PADR tvoří výzvy k předkládání návrhů, zatímco obranný průmysl obvykle využívá zadávání veřejných zakázek, musí být všechny zúčastněné strany přesvědčeny o tom, že proces hodnocení výzev je spravedlivý a transparentní. Doba, než může realizace projektů být reálně

²⁴ Viz finanční rozhodnutí Komise o PADR na rok 2017, C(2017) 2262, finanční rozhodnutí o PADR na rok 2018 a pracovní program na rok 2018, C(2018) 1383, finanční rozhodnutí o PADR na rok 2019 a pracovní program na rok 2019, C(2019) 1873.

zahájena, musí být efektivně řízena a monitorování projektů by mělo být účinné a užitečné.

36 V tomto oddíle se proto zabýváme programem PADR jako zkušebním modelem pro Evropský obranný fond. Prověřovali jsme, zda:

- Komise využila výzev vydaných v rámci programu PADR k testování různých typů procesů,
- v rámci postupů hodnocení a udělování grantů návrhy posuzovány konzistentním způsobem,
- příprava grantových dohod nezpůsobila zpoždění v provádění projektů,
- Evropská obranná agentura a Komise provádění programu PADR důkladně monitorovaly.

Výzvy PADR Komisi umožnily, aby vyzkoušela vhodnost různých druhů postupů pro řízení projektů obranného výzkumu

37 Program PADR otestoval politickou vůli k výzkumnému a technologickému programu v oblasti obrany EU, dále reakci technologické a průmyslové základny EU na tento program a příslušné postupy. Díky výzvám PADR tak Komise měla možnost vyzkoušet postupy různého druhu, což bylo jedním z cílů tohoto programu (viz [příloha III](#)):

- konkrétní tematické výzvy a vedle toho otevřené výzvy, jako tomu bylo v případě výzvy „Čelem k budoucnosti“, která se týkala přelomových technologií (otevřená výzva),
- opatření v oblasti výzkumu ve srovnání s koordinační a podpůrnou činností²⁵,
- výzvy nabízející financování formou proplácení nákladů a oproti tomu otevřené výzvy nabízející financování formou paušální sazby,
- v případě otevřených výzev model jednofázového hodnocení a vedle toho model dvoufázového hodnocení,

²⁵ Definice viz Evropská obranná agentura, *PADR 2018 calls – Annex D. Types of action: specific provisions and funding rates*, s. 31.

- nepřímé řízení (Evropskou obrannou agenturou) ve srovnání s přímým řízením ze strany Komise v případě otevřené výzvy; veškeré přímé řízení zajišťoval tentýž útvar Komise, který se po svém zřízení v lednu 2020 stal součástí Generálního ředitelství pro obranný průmysl a vesmír (GR DEFIS),
- výzvy s vyšším rozpočtem ve srovnání s nízkorozpočtovými výzvami,
- různé výzvy v oblasti výzkumu a technologií (TRL): výzvy pokryly téměř celé spektrum,
- různé přístupy k hodnocení (viz [tabulka 1](#)).

38 Dvoufázový postup podávání návrhů v případě otevřených výzev byl navržen s ohledem na zjednodušení podávání návrhů pro malé a střední podniky a nové účastníky trhu; v první fázi stačilo předložit návrhy, které měly menší počet stran (což jim v této fázi ušetřilo čas a investice).

39 V roce 2019 vyhlásila Komise otevřenou výzvu PADR nazvanou „Čelem k budoucnosti“, které měla umožnit testování budoucích přelomových obranných technologií (viz [příloha II](#)). Cílem této výzvy bylo nabídnout příležitosti novým účastníkům a podpořit nové myšlenky. Z 52 obdržených návrhů byly vybrány tři projekty, kterým byly poskytnuty granty. Mezi dvanácti subjekty, které se účastní těchto tří projektů, je i jedna velká společnost, která se účastní všech tří projektů a mimo to i dalších sedmi projektů programu PADR. Šesti dalších projektů programu PADR se účastní jedno velké výzkumné středisko. Šest subjektů představuje nové účastníky. Patří mezi ně i univerzity, které se zúčastnily řady dalších výzkumných programů EU (jako je sedmý rámcový program a program Horizont 2020 nebo Horizont Evropa).

Proces hodnocení a udělování grantů byl komplexní, ale ukázalo se, že není snadné získat odborníky na problematiku obrany pro posuzování návrhů

40 V rámci programu PADR byla využita celá řada postupů zavedených v rámci programu Horizont 2020, programu EU pro výzkum a inovace, zejména postupů v oblasti hodnocení návrhů a udělování grantů. Například tři kritéria pro hodnocení a udělení grantu (excelence, dopad, kvalita a účinnost provádění), která se uplatňovala v programu PADR, vycházela z kritérií, která byla používána v programu Horizont 2020.

41 Nezávislí odborníci byli vybíráni na základě specializovaných výzev, ve kterých byly podrobně popsány jejich úkoly²⁶. Jednalo se o nesnadný úkol, protože na trhu bylo k dispozici jen málo odborníků, kteří navíc museli mít bezpečnostní prověrku personálu od svých vnitrostátních orgánů. První fáze otevřené výzvy „Čelem k budoucnosti“ zahrnovala vojenské hodnocení, kterého se účastnili vojenští odborníci členských států. V případě programu PADR se problém smluvních odborníků podařilo vyřešit, v případě Evropského obranného fondu, kde bude počet projektů mnohem vyšší, by ten problém mohl být větší.

42 Postupy pro hodnocení a udělování grantů v rámci programu PADR, které jsou podrobně uvedeny v *tabulce 1*, byly komplexní.

Tabulka 1 – Postup hodnocení a udělování grantů v rámci programu PADR: hlavní kroky

Hlavní kroky tohoto postupu v případě 15 projektů nepřímo řízených EDA	
○	individuální posouzení třemi nezávislými odborníky
○	konsensuální zpráva tří odborníků vydaná po zasedání moderovaném EDA
○	panel, kterému předsedá Evropská obranná agentura a jehož členy jsou vedle zástupců této agentury také zástupci Komise, se schází s nezávislými odborníky, aby stanovili bodové hodnocení a vypracovali souhrnnou zprávu o hodnocení
○	nezávislý pozorovatel, který celý proces hodnocení sleduje, podává zprávu o způsobu jeho provedení a vydává doporučení
○	přezkum etických, právních a společenských aspektů provedený nezávislými odborníky a moderovaný EDA
○	bezpečnostní prověřování návrhů způsobilých pro financování ze strany Komise za pomoci skupiny vládních odborníků jmenovaných vnitrostátními bezpečnostními orgány členských států EU a Norska

²⁶ Evropská obranná agentura, *Call for experts to assist the European Defence Agency (EDA) with tasks in connection with the Preparatory Action on Defence Research 2017–2019*.

Hlavní kroky postupu v případě tří projektů přímo řízených Komisí

- fáze 1: individuální posouzení konceptů návrhů třemi nezávislými odborníky, konsensuální zpráva vypracovaná těmito třemi odborníky po schůzi moderované Komise
- posouzení vojenského dopadu, které provádějí vojenští odborníci ze všech ministerstev obrany všech členských států, přičemž body z obou hodnocení se sčítají, jak je vysvětleno ve znění výzvy (*)
- fáze 2: individuální hodnocení plného znění 12 návrhů, které v první fázi získaly nejlepší hodnocení, vypracované nezávislými odborníky po schůzi moderované Komise
- panel, kterému předsedá Komise, se schází s nezávislými odborníky, aby stanovili bodové hodnocení a vypracovali souhrnnou zprávu o hodnocení
- nezávislý pozorovatel, který celý proces hodnocení sleduje, podává zprávu o způsobu jeho provedení a vydává doporučení
- přezkum etických, právních a společenských aspektů provedený nezávislými odborníky a moderovaný Komise
- bezpečnostní prověřování návrhů způsobilých pro financování ze strany Komise za pomoci skupiny vládních odborníků jmenovaných vnitrostátními bezpečnostními orgány členských států EU a Norska

(*) Výsledkem hodnocení v první fázi byl vážený bodový součet (v rámci vědecké části šlo o klasické vážení kritérií pro udělení grantu, pro vojenskou část měl každý členský stát pevně stanovený počet bodů, které měl rozdělit mezi všechny přijaté žádosti).

Zdroj: EÚD.

U pěti z 12 analyzovaných projektů překročila doba mezi vyhlášením výzvy k předkládání návrhů a podpisem grantové dohody dva roky

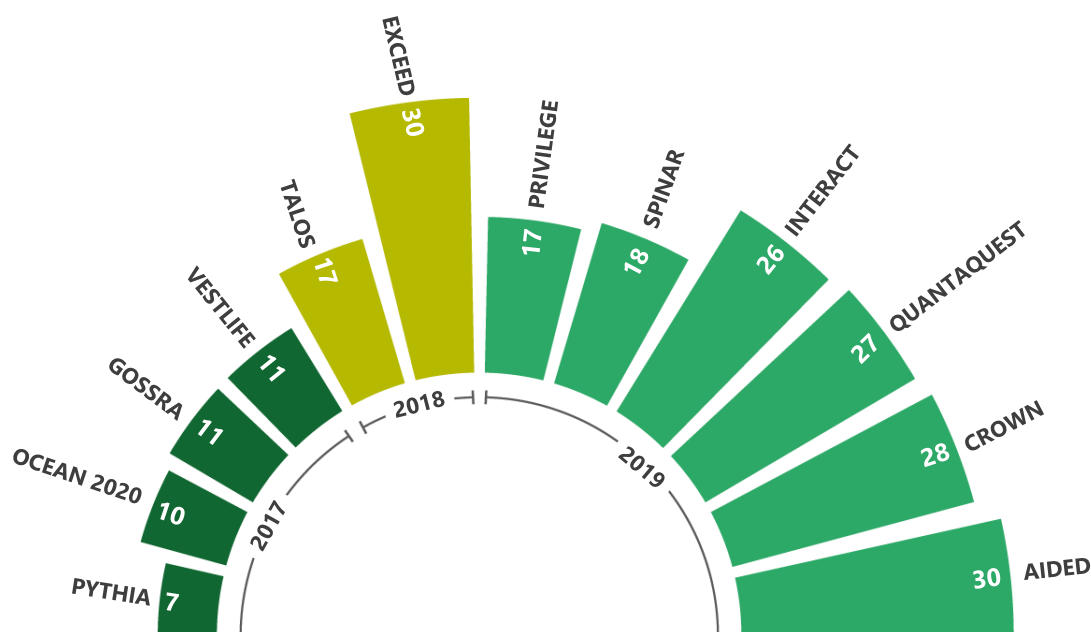
43 Po rozhodnutí o udělení grantu a oznámení výsledků byl zahájen proces přípravy grantových dohod s konsorcií. Orgánem udělujícím granty byla u 15 z 18 projektů programu PADR Evropská obranná agentura, u tří zbývajících Komise.

44 Přehledné shrnutí postupu používaného EDA až do podepsání grantové dohody je uvedeno v [příloze IV](#).

45 Celková doba mezi vyhlášením výzvy k předkládání návrhů a podpisem grantové dohody (tj. před zahájením prací na skutečných projektech) se u 12 podrobněji analyzovaných projektů programu PADR značně lišila: pohybovala se v rozmezí od 7 do 30 měsíců a v průměru byla o něco delší než půldruhého roku (viz [obrázek 4](#)). Čtyři z osmi soukromých společností, které koordinují konsorcia programu PADR, nám sdělily, že tato časová prodleva je příliš dlouhá. Totéž zopakovala i dvě z pěti

dotázaných ministerstev, zatímco dvě další ministerstva považovala tuto dobu v resortu obrany za normální. V každém případě platí, že bude-li i v rámci nedávno vytvořeného Evropského obranného fondu hodnocení projektů a uzavírání grantových dohod trvat stejně dlouho jako v rámci programu PADR, hrozí, že provádění tohoto programu se může výrazně zpozdít.

Obrázek 4 – Počet měsíců od vyhlášení výzvy do podpisu grantové dohody



Zdroj: EÚD.

Monitorování projektů, které zajišťovala Komise a Evropská obranná agentura, bylo účinné

46 Jakmile byly připraveny grantové dohody, Evropská obranná agentura byla pověřena prováděním 15 nepřímě řízených projektů po celou dobu jejich životního cyklu. To zahrnovalo monitorování, hodnocení jejich pokroku a závěrečné zprávy, provádění kontrol na místě a kontrol *ex post*, vyplácení konečných zůstatků a uzavírání operací.

47 Pověřovací dohoda mezi EU a Evropskou obrannou agenturou o provádění programu PADR (viz bod 12) popisuje úlohu agentury a obsahuje úplný seznam zpráv²⁷, které mají být předloženy Generálnímu ředitelství pro obranný průmysl a vesmír a které byly předloženy včas. Jedna z nich, výroční zpráva o provádění, popisuje

²⁷ Technické souhrnné zprávy, zprávy o provádění v polovině roku.

zejména aktuální stav projektů, monitorování plnění jejich lhůt agenturou EDA a hlavní problémy a obtíže spojené s prováděním projektů. Uvádí rovněž, jaké poznatky se podařilo v rámci uzavřených nebo probíhajících projektů získat, a jaké hlavní úspěchy lze očekávat v příštích šesti měsících. Pověřovací dohoda mezi Komisí a EDA popisuje úlohu EDA a úkoly svěřené EDA jakožto prováděcí agentuře a definuje mechanismy přezkumu těchto svěřených úkolů, včetně (mimo jiné) finanční kontroly.

48 Evropská obranná agentura vydala první verzi svého postupu monitorování projektů až 30. listopadu 2021, téměř tři roky po zahájení prvního projektu PADR. I před vydáním tohoto postupu však probíhalo pravidelné monitorování všech projektů PADR: Evropská obranná agentura monitorovala projekty podléhající nepřímému řízení, GŘ DEFIS sledovalo projekty řízené přímo. Toto monitorování mělo podobu dokumentárních kontrol a technických kontrol na místě (jejichž součástí byly přezkumy výstupů a dalších dokumentů souvisejících s řízením grantových dohod).

49 Vzhledem k tomu, že tři projekty v oblasti přelomových technologií, které byly součástí programu „Čelem k budoucnosti“ a které byly řízeny přímo Komisí, jsou financovány z paušálních grantů (projekty SPINAR, PRIVILEGE, METAMASK), po dobu jejich realizace se na ně nevztahují žádné požadavky týkající se účetního výkaznictví. Každý z těchto tří projektů obdržel předběžné financování ve výši 65 %, což je standardní postup i v případě civilních výzkumných projektů EU, ale vzhledem k tomu, že trvaly pouze dva roky, nevztahovala se na ně žádná povinnost průběžného podávání zpráv. Byly však podávány průběžné zprávy o plnění projektových výstupů uvedených v příslušných grantových dohodách. V době dokončení projektu bude na základě vytvořených pracovních balíčků/výstupů vyplacena zbývající částka.

50 Podle koordinátorů a účastníků projektů bylo monitorování projektů PADR celkově účinné. Na otázku položenou v rámci našeho průzkumu, zda bylo monitorování projektů ze strany Evropské obranné agentury nebo Evropské komise účinné a užitečné, odpovědělo 94 % všech koordinátorů projektů a 71 % (15) účastníků projektů. Obdrželi jsme však připomínky, které poukázaly na složité administrativní podmínky účasti na obranných projektech EU, které byly zátěží zejména pro malé a střední podniky (viz bod 38). 53 % všech koordinátorů projektů a 48 % (10) účastníků projektů, kteří vyjádřili své stanovisko, bylo toho názoru, že postup podávání návrhu projektu PADR je složitý, zatímco 12 % koordinátorů projektů a 10 % (2) účastníků projektů bylo názoru opačného. Jako příklad uváděli složité podmínky spojené se zřizováním konsorcia a požadavky na dokumentaci.

51 Co se týče kvality interakce s Evropskou obrannou agenturou i Komisí, byla zpětná vazba od koordinátorů projektů a jejich účastníků celkově pozitivní. Zmiňovali především podporu, kterou jim poskytovali projektoví referenti Evropské obranné agentury v technických otázkách a v otázkách řízení, kterou charakterizovali jako stálou, aktivní a užitečnou.

52 Toto pozitivní ocenění podpory poskytované Evropskou obrannou agenturou vycházelo zejména z toho, že každému projektu byl po celou dobu jeho trvání přidělen jen jeden projektový referent agentury. Zjistili jsme, že projektoví referenti se v některých případech vystřídali, důvodem však nebyla složitost projektu nebo financování, ale spíše běžná fluktuace zaměstnanců agentury. Také každý ze tří projektů PADR, které byly přímo řízeny Komisí, měl na starost jen jeden projektový úředník, který měl s řízením projektů EU rozsáhlé zkušenosti. Přímo i nepřímo řízené projekty mohly využívat i podpory dalších pracovníků, například právních a finančních referentů a asistentů.

Provádění projektů komplikovaly bezpečnostní požadavky

53 V rámci průzkumu jsme obdrželi připomínky od koordinátorů a účastníků 11 projektů a od dotázaných ministerstev obrany poukazující na velmi přísné, někdy až údajně nepřiměřené bezpečnostní požadavky, které jsou založeny na dvoufázovém postupu. Podílí se na něm jak bezpečnostní orgán Komise,²⁸ tak vnitrostátní bezpečnostní orgán příjemce grantové dohody, což je orgán odpovědný za zajištění toho, aby dodavatel spadající do jeho pravomoci dodržoval platná bezpečnostní ustanovení na ochranu utajovaných informací EU. Všechny subjekty účastníci se projektů PADR, v jejichž rámci vznikají utajované informace nebo jsou informace tohoto druhu přístupné v prostorách těchto subjektů, jsou povinny zajistit, aby v případě, že to vnitrostátní předpisy vyžadují, měly platné „osvědčení o bezpečnostní prověrce zařízení“ na příslušné úrovni. Toto osvědčení o bezpečnostní prověrce zařízení musí vydat příslušný vnitrostátní bezpečnostní orgán. Vzhledem k tomu, že i všechny povolané osoby musejí mít „bezpečnostní prověrku personálu“²⁹, vedly tyto podmínky k tomu, že grantové dohody byly uzavírány se zpožděním (někdy bylo nutné

²⁸ Odpovídá za zajištění souladu s [rozhodnutím Komise \(EU, Euratom\) 2015/444](#) o bezpečnostních pravidlech na ochranu utajovaných informací EU.

²⁹ U projektů PADR musel bezpečnostní orgán Komise spolupracovat s celkem 29 různými vnitrostátními bezpečnostními orgány.

provést změny, které zpozdily samotný projekt) a způsobovaly obtíže i během provádění projektu, mj. v komunikaci mezi členy konsorcia (viz také bod 67).

54 U tří projektů PADR se změnil stupeň utajení výstupů (na nižší, vyšší nebo se výstupy rozdělily na části s různým stupněm utajení). Tyto změny vycházely z opodstatněných žádostí předložených koordinátory projektů (prostřednictvím Evropské obranné agentury) a byly učiněny teprve poté, co Komise tyto žádosti zevrubně posoudila v souladu s bezpečnostními předpisy³⁰. Pokud se stupeň utajení výstupů snížil, realizace projektu se zjednodušila.

Odpovědi na některé konkurenční výzvy v rámci PADR byly omezené a soustředěné jen v několika členských státech

55 V rozhodnutích Komise o financování programu PADR³¹ je zdůrazněno zaměření programu na podněcení spolupráce mezi všemi typy výzkumných a technologických subjektů ve všech členských státech. Výzvy programu PADR měly být navrženy tak, aby přilákaly různé konkurenční návrhy konsorcií, na nichž by se podíleli účastníci ze všech členských států a všech typů organizací, včetně malých a středních podniků.

56 V tomto oddíle proto analyzujeme typy subjektů, které se programu PADR účastnily. Zabývali jsme se otázkou, zda:

- konkurence mezi účastníky výzev programu PADR byla dostatečně široká,
- konsorcia programu PADR měla přiměřený počet subjektů,
- zeměpisný původ koordinátorů a účastníků projektů PADR i nezávislých odborníků byl dostatečně rozmanitý.

³⁰ Generální sekretariát Rady, [Ochrana utajovaných informací Evropské unie \(EUCI\)](#), 6.4.2022.

³¹ Viz finanční rozhodnutí Komise o PADR na rok 2017, [C\(2017\) 2262](#), finanční rozhodnutí o PADR na rok 2018 a pracovní program na rok 2018, [C\(2018\) 1383](#), finanční rozhodnutí o PADR na rok 2019 a pracovní program na rok 2019, [C\(2019\) 1873](#).

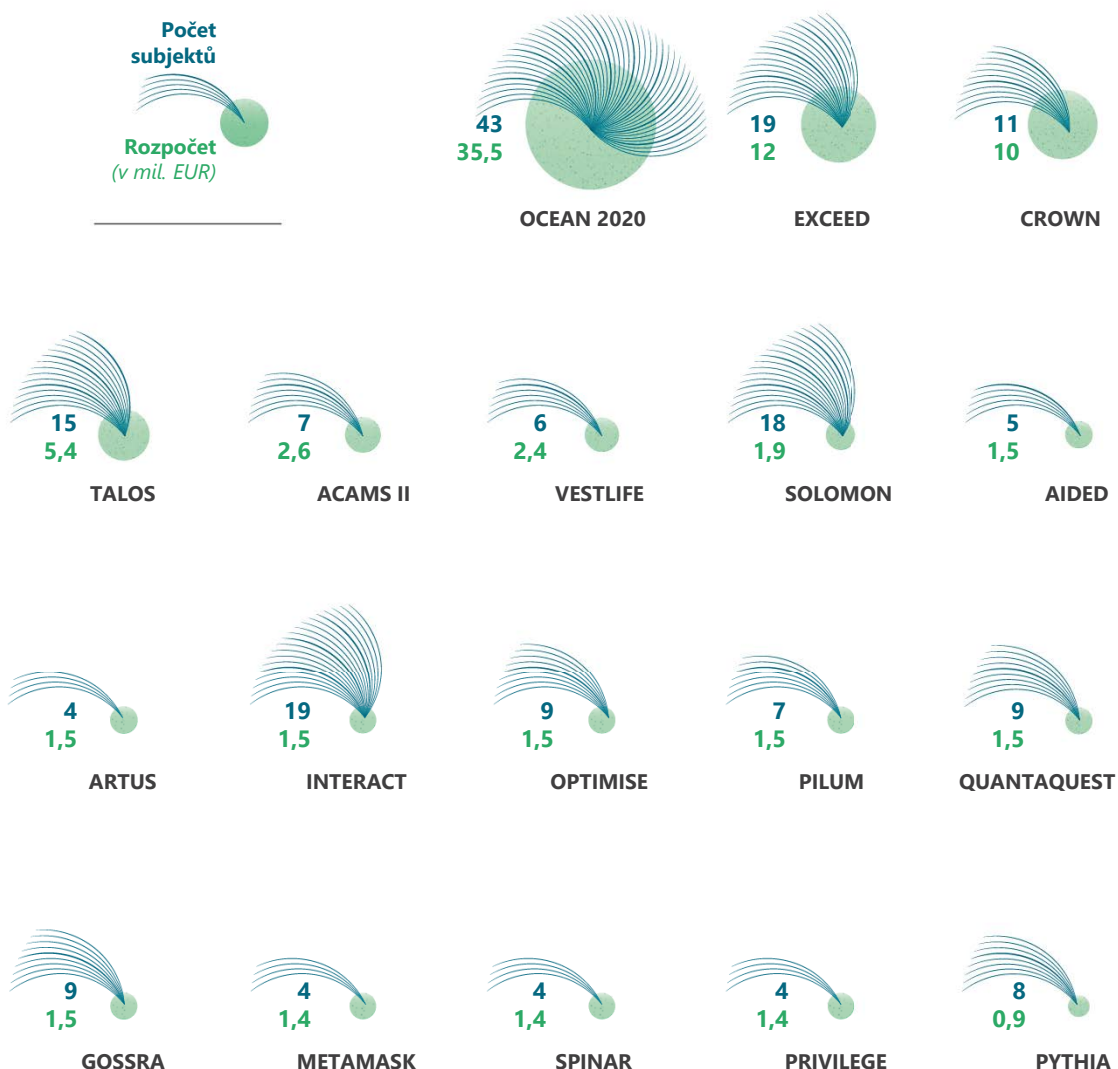
V případě některých konkurenčních výzev programu PADR bylo podáno jen málo návrhů

57 U několika z devíti výzev programu PADR byla konkurence omezená, v některých případech kvůli tomu, že v EU působí jen málo společností, které byly schopny odpovědět na výzvu k předkládání návrhů nabídkou požadované technologie. Například u dvou výzev se přihlásilo pouze jedno konsorcium a u tří dalších výzev tři. Výzkum v oblasti obrany provází podle Komise přirozené „napětí“ mezi zásadou soutěžení projektů (stejně jako v případě programu Horizont 2020) a tematickými prioritami, které stanovují vnitrostátní ministerstva obrany, což může hospodářskou soutěž omezovat. Úroveň hospodářské soutěže závisí u každé výzvy rovněž na tom, jak pregnantně je text výzvy formulován, a na tom, do jaké míry je daná technologie specifická.

V některých projektových konsorciích byl počet subjektů vysoký

58 S vyšším počtem členů konsorcia se ovšem zvyšovala i potřeba zdrojů pro účely koordinace. Být koordinátory konsorcií s vyšším počtem zúčastněných subjektů si proto mohly dovolit pouze větší organizace. Zjistili jsme, že v některých konsorciích byla jedním z členů poradenská společnost, která koordinátorovi projektu pomáhala s projektovým řízením, administrativou a komunikací. Ministerstva obrany i koordinátoři projektů nás informovali, že u některých projektů je počet členů konsorcia vysoký, protože tito členové očekávali, že jejich členství zvýší šance na výběr jejich návrhů projektů. Na [obrázku 5](#) se srovnává počet subjektů v jednotlivých projektových konsorciích (celkový počet je přibližně 200 subjektů) s jejich rozpočtem. Vysoké rozpočty mají konsorcia s větším počtem členů, ale v některých případech i konsorcia pro projekty s nižší hodnotou.

Obrázek 5 – Projekty s vysokým rozpočtem mají početnější konsorcia než většina projektů s nižší hodnotou



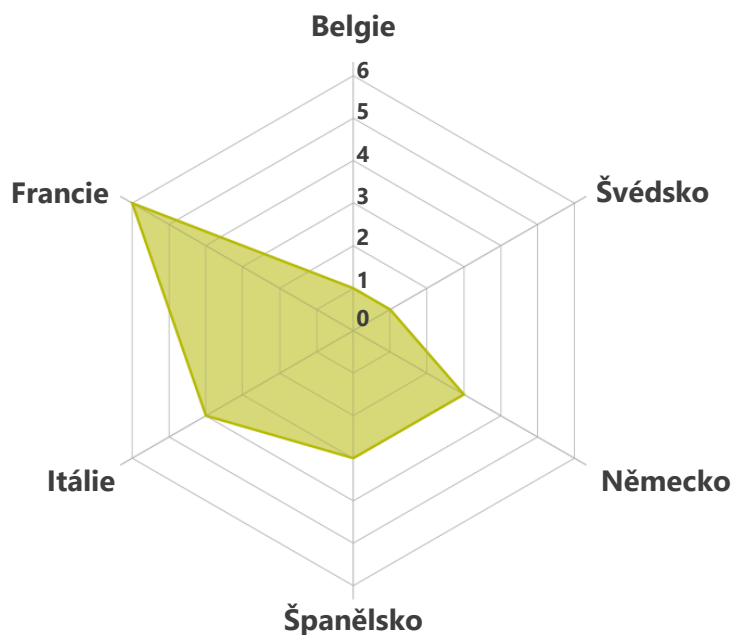
Zdroj: EÚD.

Koordinátoři a účastníci projektů PADR i a nezávislí odborníci byli soustředěni v členských státech s nejrozsáhlejším obranným průmyslem

59 Statistiky svědčí o tom, že koordinátoři a účastníci projektů PADR jsou soustředěni v členských státech s nejrozsáhlejším obranným průmyslem, jako je Francie, Itálie, Německo, Španělsko a Švédsko³² (viz [obrázek 6](#) a [obrázek 7](#)).

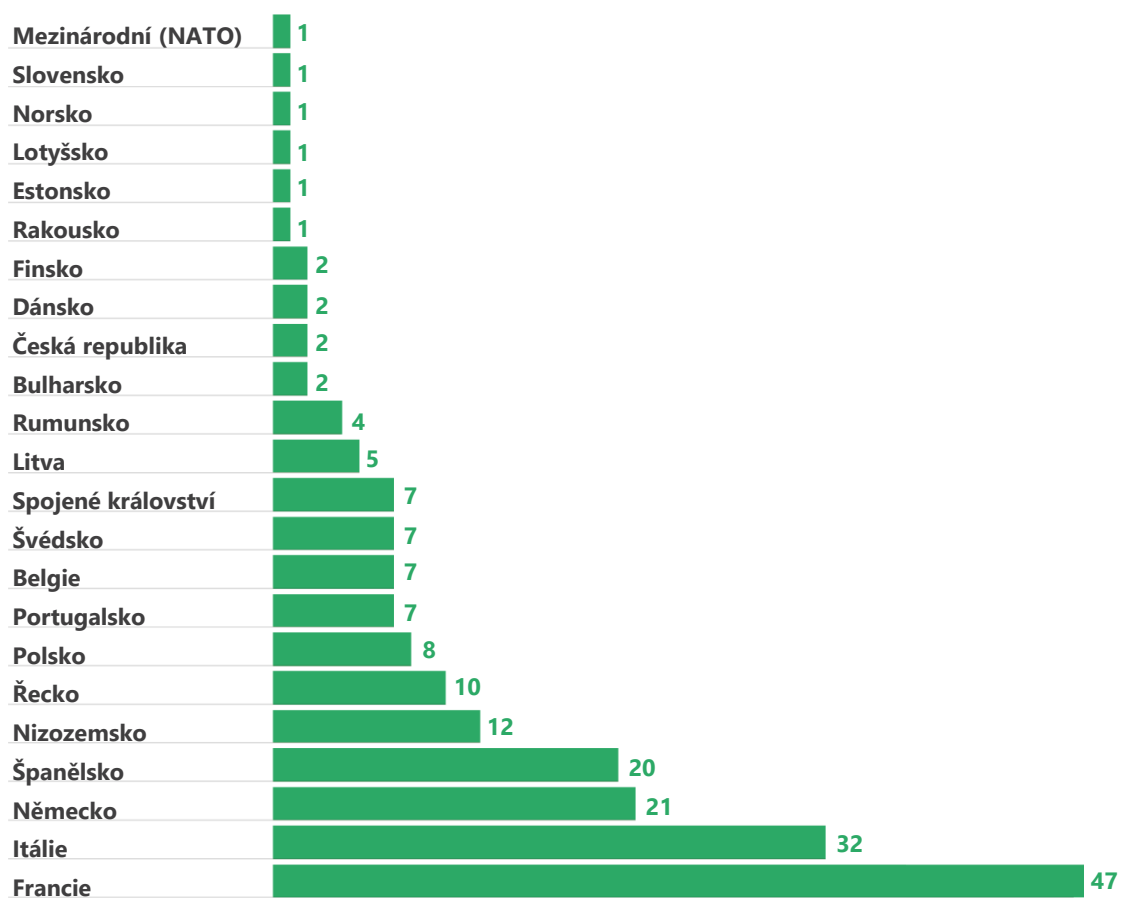
³² Informace o členských státech EU s největším obranným průmyslem viz Roth, A., *The size and location of Europe's defence industry*, Bruegel blog, 22.6.2017.

Obrázek 6 – Země původu všech koordinátorů projektů PADR



Zdroj: EÚD.

Obrázek 7 – Země původu účastníků projektů PADR



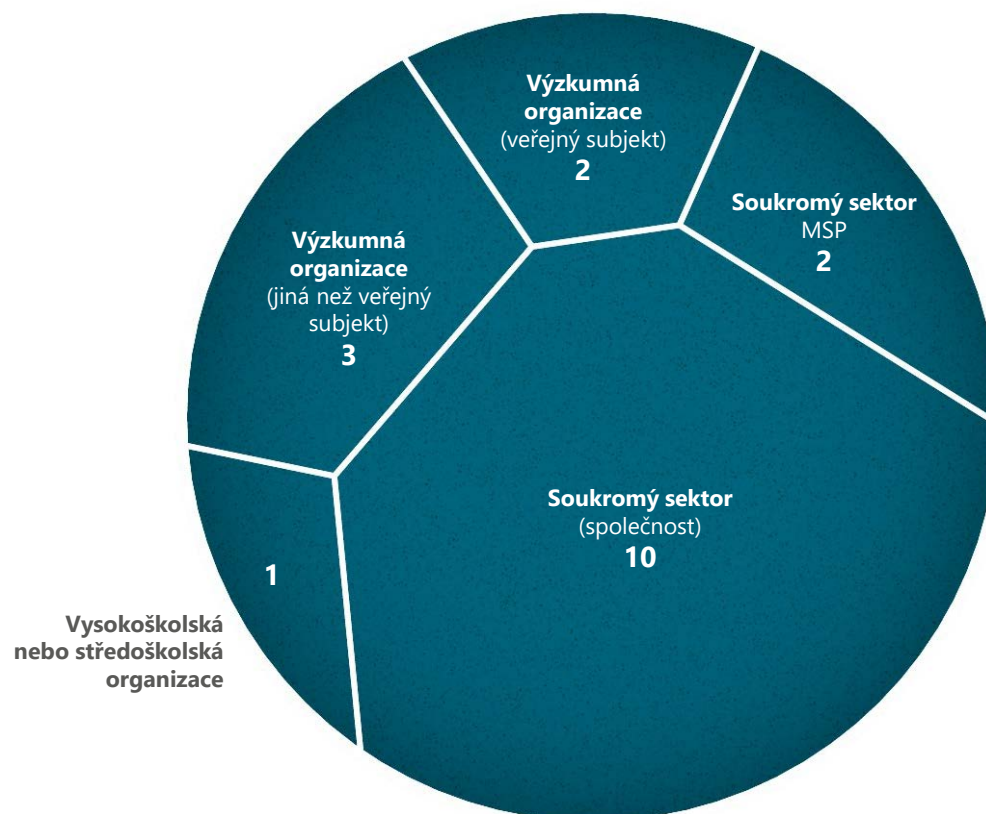
Zdroj: EÚD.

60 V těchto zemích je také nejvíce nezávislých odborníků, kteří se podíleli na hodnocení a udělování grantů. Více než 50 % těchto odborníků pochází ze čtyř členských států. Více než 85 % jich pocházelo z devíti členských států.

61 Zjistili jsme, že několik společností se účastnilo několika projektů PADR a že v několika projektech figurovaly tytéž kombinace společností. Statistiky ukazují, že téměř polovinu účastníků projektů (49,3 %) tvoří 31 organizací; čtvrtinu účastníků projektů představuje osm organizací. Řadu příjemců lze považovat za subjekty dobře obeznámené s unijním financováním, protože se již předtím účastnili mnoha projektů EU³³ (viz také bod 39). Zastoupeny byly též nezávislé malé a střední podniky, které tvořily 20 % všech účastníků (viz *obrázek 8* a *obrázek 9*, kde je znázorněn počet koordinátorů a účastníků PADR podle typu subjektu). Z odpovědí, které jsme získali v rámci našeho průzkumu, vyplynulo, že členové naprosté většiny konsorcií PADR navazovaly na spolupráci, která mezi nimi existovala už v době před zahájením programu PADR. Více než 82 % všech koordinátorů projektů a téměř 86 % (18) účastníků projektů, kteří odpověděli na naše dotazy, spolupracovalo se členy svého projektového konsorcia programu PADR už v dřívější době. Podle subjektů, s nimiž jsme vedli pohovory, byla pro ně spolupráce s partnery, které znají, přínosem, protože věděli, jaký mají způsob práce a jak se liší právní a finanční rámce dotčených členských států. Budování vztahů s novými partnery od nuly práci na projektu zatěžuje.

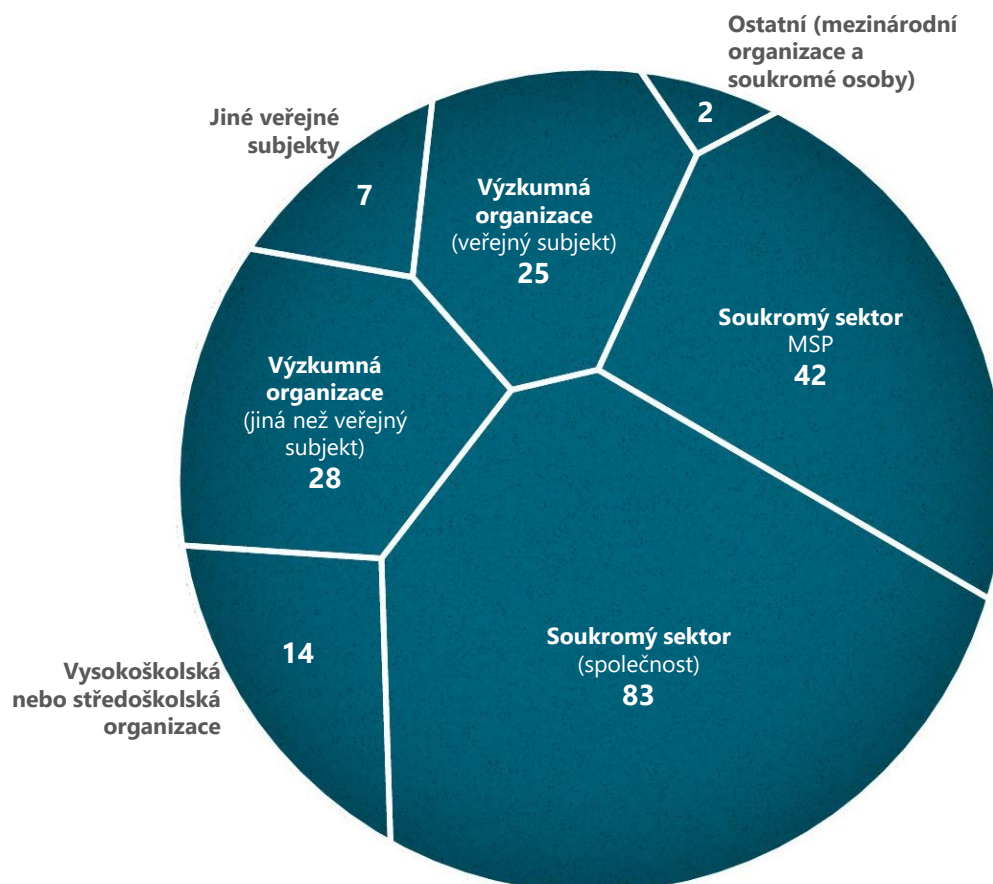
³³ Databáze [možností financování a nabídkových řízení EU](#) umožňuje vyhledávání registrovaných organizací.

Obrázek 8 – Koordinátoři projektů PADR podle typu subjektu



Zdroj: EÚD.

Obrázek 9 – Účastníci projektů PADR podle typu subjektu



Zdroj: EÚD.

62 Dva členské státy, které nemají rozsáhlý obranný průmysl, nám sdělily, že bylo třeba udělat více, a to jak na vnitrostátní úrovni, tak na úrovni EU, aby se zvýšila účast všech členských států a aby nedošlo k tomu, že většina podpory bude směřovat do omezeného počtu velkých obranných společností. Podobnou zpětnou vazbu jsme obdrželi od menších společností.

63 Přeshraniční spolupráce mezi zavedenými subjekty a subjekty nově vstupujícími na trh, většinou malými a středními podniky, byla v některých případech obtížná, od koordinátorů a účastníků projektů, ale i od ministerstev obrany jsme obdrželi i dosti pozitivní zpětnou vazbu o obecné úrovni zájmu o mezinárodní spolupráci v oblasti obranného výzkumu. 94 % všech koordinátorů projektů a 95 % (20) účastníků projektů, kteří odpověděli na naše dotazy, uvedlo, že by měli zájem účastnit se budoucích výzev a projektů Evropského obranného fondu.

Projekty programu PADR přinesly zatím jen omezené výsledky

64 Ve svém rámcovém dokumentu k přípravné akci v oblasti obranného výzkumu z listopadu 2016 Komise zdůraznila, že PADR musí přinést viditelné a včasné výsledky pro rozhodování s ohledem na potřebu významnějších výdajů na obranný výzkum v příštím víceletém finančním rámci (2021–2027). Projekty PADR měly přinést včasné, smysluplné a užitečné výsledky a hmatatelné úspěchy a měly by připravit cestu k zahájení činnosti Evropského obranného fondu. Výsledky projektů by měly být odpovídajícím způsobem komunikovány a šířeny.

65 V tomto oddíle jsme proto zkoumali, zda:

- dokončené projekty dosáhly svých plánovaných výsledků ve stanovené časové lhůtě,
- Komise a Evropská obranná agentura vytvořily příslušné nástroje pro šíření výsledků projektů a podporu jejich využívání.

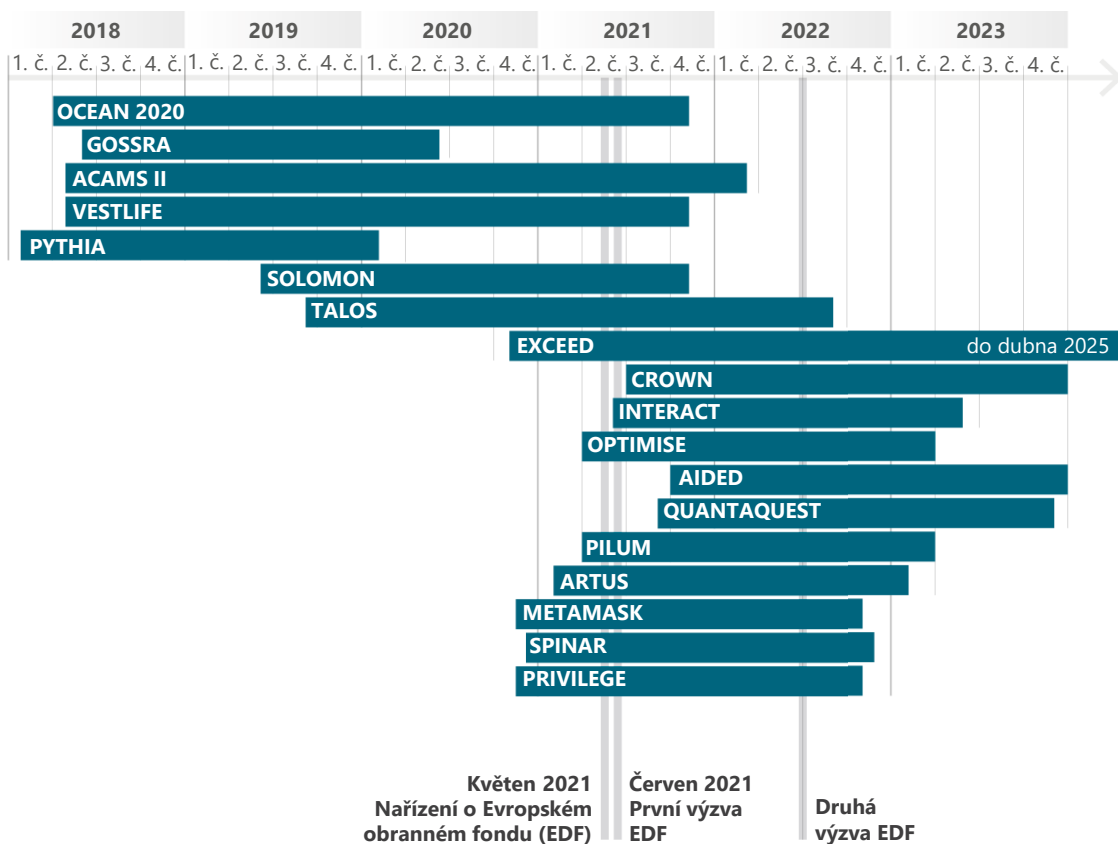
Omezený pokrok při realizaci projektů PADR

66 V době, kdy bylo v květnu 2021 zveřejněno nařízení o Evropském obranném fondu a byly vyhlášeny jeho první výzvy na roky 2021³⁴ a 2022³⁵, většina projektů PADR stále probíhala (viz [obrázek 10](#)). V červnu 2021 byla více než polovina projektů PADR stále před zahájením nebo od jejich zahájení uplynula jen krátká doba, což bylo způsobeno zdlouhavostí procesů předcházejících podepsání grantových dohod (viz [obrázek 4](#)). Na konci roku 2022 byly ze 12 analyzovaných projektů uzavřeny čtyři (viz [příloha V](#)). Evropský obranný akční plán z listopadu 2016 (viz [příloha I](#)), který obsahoval odkaz na zahájení přípravné akce v oblasti obranného výzkumu v roce 2017, a politické rozhodnutí zahájit v roce 2021 činnost Evropského obranného fondu neumožňovaly Komisi o mnoho více než to, aby v roce 2017 co nejrychleji zahájila přípravnou akci zaměřenou na obranný výzkum.

³⁴ Zveřejněno 30. června 2021.

³⁵ Zveřejněno dne 10. června 2022 s datem zahájení dne 21. června 2022.

Obrázek 10 – Když byly v červnu 2021 zveřejněny první výzvy Evropského obranného fondu, většina projektů programu PADR stále ještě probíhala



Zdroj: EÚD.

67 Při realizaci projektů programu PADR docházelo ke zpožděním. Na konci roku 2022 byly prodlouženy lhůty šesti z dvanácti projektů, které jsme podrobněji analyzovali. Jednomu projektu byla lhůta prodloužena z ledna 2022 (podle první verze grantové dohody) do dubna 2025. Tato zpoždění měla tyto hlavní důvody:

- Časová náročnost získání osvědčení o bezpečnostní prověrce zařízení,³⁶ což byl zejména pro společnosti, které v odvětví obrany teprve začínaly působit, zejména pro malé a střední podniky, nový a administrativně složitý úkol (viz bod 53). Tato prověrka je nezbytná pouze pro určité stupně utajení.
- V případě některých grantových dohod vzniklo také velké množství různých verzí dokumentu, často kvůli žádostem o dodatečné informace.

³⁶ Bližší informace lze najít zde: [Rozhodnutí Komise \(EU, Euratom 2019/1963\)](#), kterým se stanoví prováděcí pravidla pro průmyslovou bezpečnost s ohledem na utajované veřejné zakázky.

- o Pandemie COVID-19 způsobila prodloužení projektů, aby bylo možné zvládat složitější řízení schůzí nebo obtíže s výměnou utajovaných informací EU. Některé zúčastněné subjekty přešly rovněž na výrobu osobních ochranných prostředků.

68 O omezeném pokroku při realizaci projektů PADR svědčí rovněž částky, které byly vynaloženy do konce roku 2021: do té doby bylo sice vynaloženo 71 % souhrnného rozpočtu všech projektů, ale 45 % těchto výdajů připadalo na předběžné financování (platby poskytované předem bez ohledu na dosažený pokrok) (viz [příloha VI](#)).

69 V rámcovém dokumentu z listopadu 2016 bylo zdůrazněno, že program PADR by měl přinést včasné a viditelné výsledky. Ačkoli program PADR přinesl řadu ponaučení pro Evropský obranný fond, pokud jde o přípravu ročních pracovních programů a výzev, hodnocení návrhů a udělování grantů a (do určité míry) i provádění projektů, rozměr včasnosti a viditelnosti projektovým výsledkům zatím chybí.

70 Vzhledem k povaze obranného výzkumu není v této fázi možné u většiny projektů PADR říci, jak mohou být jejich výsledky v budoucnu využity. Stanovený časový rámec programu PADR nakonec neumožnil zajistit, aby bylo včas k dispozici dostatek informací o výsledcích financovaných projektů, které by mohly sloužit jako podklad pro zahájení činnosti Evropského obranného fondu. Na konci roku 2022 je však plánováno pokračování čtyř projektů PADR v rámci výzev Evropského obranného fondu na roky 2021³⁷ a 2022³⁸.

71 V době přijetí nařízení o Evropském obranném fondu a vyhlášení jeho první výzvy k předkládání návrhů, která byla zveřejněna v červnu 2021, byly uzavřeny pouze dva projekty programu PADR. Jeden z těchto dvou projektů (koordinační a podpůrné opatření zaměřené na vypracování metodiky pro strategický technologický výhled) byl sice uzavřen, ale nebylo dosaženo všech jeho cílů (PYTHIA). Některé finanční závazky vůči tomuto projektu byly zrušeny. Na posuzování toho, do jaké míry tento projekt

³⁷ 2021: projekty ACHILE („*Augmented capability for high end soldiers*“) a LODESTAR („*Live Operational data enhancing for situational information through augmented reality*“) a ECOBALLIFE („*Ecodesigned ballistic systems for permanent lightweight protections against current and new threats*“), které přímo navazují na projekty GOSSRA a VESTLIFE realizované v rámci programu PADR.

³⁸ 2022: výzvy UWW-UTS („*Underwater manned-unmanned Teaming and Swarms*“) a DIS-AC („*Innovative technologies for adaptive camouflage*“) vycházejí přímo z projektů OCEAN 2020 a ACAMS II realizovaných v rámci programu PADR.

dosáhl svých výstupů, milníků a dopadů, což umožnilo získat zpětnou vazbu ohledně jeho pozitivních i negativních aspektů, se podíleli externí odborníci.

72 Některé uzavřené projekty přinesly pozitivní výsledky, které mají potenciál do budoucna. Příkladem je:

- o projekt GOSSRA, který přispěl k vypracování standardu NATO³⁹. Konsorcium bylo v pravidelném styku s podobně zaměřenou skupinou NATO pro pozemní schopnosti⁴⁰. Výsledkem projektu bylo doporučení standardu NATO (STANREC 4845,⁴¹ zveřejněno v květnu 2022), který NATO rozeslalo všem členským zemím, čímž zahájilo příslušný standardizační proces. Téma otevřené architektury vybavení vojáků, kterým se projekt GOSSRA zabýval, bude mít pokračování i v rámci Evropského obranného fondu (viz bod 70).
- o V rámci projektu OCEAN 2020 byla prováděna terénní cvičení ve Středozemním a Baltském moři, která umožnila ověřit koncepci pro Centrum pro námořní operace (MOC).
- o Ochranná známka VESTLIFE připravila podmínky pro italské a nizozemské patenty týkající se vyvinuté ochranné technologie.

73 Jedním osvědčeným postupem, zaznamenaným ve třech uzavřených projektech⁴², které přispěly k dosažení pozitivních výsledků, byla činnost „poradních rad koncových uživatelů“, které byly zřízeny s cílem zajistit, aby projekty odpovídaly potřebám potenciálních zákazníků, tj. ministerstev obrany. V rámci těchto rady fungovaly panely armádních činitelů a zástupců odvětví koncových uživatelů.

74 Do některých úspěšných projektů byli koncoví uživatelé zapojeni v rámci hodnocení v terénních podmínkách. Například referenční a cílové architektury projekty OCEAN 2020 byly testovány ve dvou cvičných námořních operacích. Tato námořní

³⁹ Odkaz: Zvláštní zpráva č. 2 (Zvláštní závěrečná zpráva), červenec 2020 „4.1 Standardizace architektury GOSSRA v NATO“.

⁴⁰ *Dismounted Soldier System, Command Control Communications Computers Intelligence subgroup*. (Analýza systému vybavení vojáků, podskupina pro velení, řízení, komunikaci, výpočetní techniku a zpravodajské informace).

⁴¹ Podle klasifikace standardizačních dokumentů NATO je STANREC nezávazným dokumentem NATO, jehož cílem je doporučit užitečné postupy. Používá se dobrovolně a pro členské země nevytváří závazek uplatňovat v něm uvedené normy.

⁴² GOSSRA, OCEAN 2020 a VESTLIFE.

cvičení umožnila koordinátorovi projektu ověřit, že řešení, jimiž se projekt OCEAN 2020 zabýval, zahrnují dostatečně širokou škálu schopností v oblasti interoperability. Do projektu VESTLIFE bylo rovněž zapojeno 10 vojenských uživatelů.

75 Vzhledem k tomu, že uzavřeno bylo doposud jen několik málo projektů PADR, nebyly zatím zjištěny žádné konkrétní problémy ohledně rizik spojených s právy duševního vlastnictví. Nařízení o Evropském obranném fondu stanoví pravidla pro vlastnictví výsledků výzkumu (čl. 20 odst. 1) a vývojových akcí (čl. 23 odst. 1). Avšak vzhledem k tomu, že různé zúčastněné strany vykládají toto nařízení různým způsobem, otázka práv duševního vlastnictví by měla být vyjasněna, a to za účasti všech zúčastněných stran Evropského obranného fondu. Na rizika, která jsou s touto otázkou spojena, upozorňovali koordinátoři projektů, jejich účastníci i ministerstva obrany.

76 V *příloze V* jsou shrnuty výsledky 12 projektů PADR, které jsme podrobně analyzovali.

Byly vypracovány komunikační projektové plány, ale šíření výsledků projektů nebylo podle názoru všech zúčastněných stran dostatečné

77 Komunikační plány měla většina projektů. Například v posledních 16 měsících projektu byly informace o největším projektu PADR, tj. o projektu OCEAN 2020 (týkající se rozpočtu a počtu členů konsorcia) rozšířeny prostřednictvím čtyř webinářů, 25 prezentací projektů a více než 14 000 návštěv internetových stránek projektu (v průměru 800 návštěv měsíčně), jakož i 193 příspěvků na Twitteru (559 sledujících) a 57 příspěvků na portálu LinkedIn (585 sledujících).

78 Protože tři projekty PADR, které podléhají přímému řízení, podléhají vzhledem ke své důvěrné povaze utajení, o jejich výsledcích byly veřejnost i vědecká obec informovány jen v omezené míře.

79 Výsledky projektů byly v určité míře šířeny prostřednictvím „zvláštních zpráv“. Zvláštní zprávy mají příjemcům umožnit poskytování informací o provedeném výzkumu vnitrostátním orgánům. Tyto informace pak mohou využívat všechny členské státy EU pro následující cíle:

- obeznámit se s účelem, výsledkem a možnou využitelností výzkumu,
- posoudit práci příjemců,

- o specifikovat úkoly a podmínky navazujícího výzkumu nebo navrhnout programy zadávání veřejných zakázek, a podpořit tak využívání výzkumů financovaných Evropskou unií.

80 Výzvy PADR k předkládání návrhů z let 2017, 2018 a 2019 obsahovaly přílohu se šablonou pro zvláštní zprávy⁴³. V příloze bylo uvedeno, že obecný obsah zvláštních zpráv by měl být upřesněn ve výzvách k předkládání návrhů. Bylo v ní rovněž řečeno, že vzhledem k citlivosti obranných projektů „by členské státy měly obecně zajistit, aby informace byly zpřístupňovány pouze v rámci vnitrostátních správních orgánů v souladu se zásadou „každý ví jen to, co potřebuje vědět“.

81 Zainteresované orgány členských států mohou požádat o přístup ke zvláštním zprávám za předpokladu, že zajistí, že zpřístupňování informací uvnitř vnitrostátních správních orgánů se bude důsledně řídit zásadou „každý ví jen to, co potřebuje vědět“. Tři z pěti dotazovaných ministerstev obrany nás však informovala, že získat přístup ke zvláštním zprávám je složité a že svou žádost musela odůvodňovat, což bylo pro šíření projektových výsledků určitou překážkou. Vyjádřila rovněž výhrady ohledně možnosti využití informací obsažených v těchto zprávách v praxi pro rozhodování o investicích do dalšího vývoje. Do konce září 2022 obdržela Komise žádosti pěti členských států týkající se osmi projektů PADR.

82 Grantové dohody PADR neobsahují pouze články zabývající se komunikací a šířením informací o projektech, ale také články týkající se využívání jejich výsledků. Vzhledem k velmi obecnému znění příslušných článků grantových dohod nezahrnují výzkumné projekty PADR plány, které by hned na začátku stanovily, jak se bude výsledky výzkumu nakládat v pozdějších fázích. Součástí takových plánů může být další výzkum a technologie, výzkum a vývoj, výroba, zadávání zakázek atd. Jak jsme nicméně už poznamenali, že čtyři projekty PADR pokračují v podobě projektů, které byly vybrány v rámci výzev Evropského obranného fondu na roky 2021 a 2022 (viz bod 70). Z vlastní povahy výzkumných projektů vyplývá, že konkrétní výsledky přinesou jen některé a lze také očekávat, že některé z projektů budou neúspěšné.

⁴³ Viz například Evropská obranná agentura, *PADR 2019 Calls for proposals and General Annexes*, s. 48.

Nebyly zohledněny všechny získané poznatky PADR a stále chybí dlouhodobá strategie pro Evropský obranný fond

83 Podle rozhodnutí Komise o financování přípravné akce zaměřené na obranný výzkum (PADR)⁴⁴ by tento program měl zlepšit konkurenceschopnost a inovace v evropském obranném průmyslu. Poznatky, které díky této akci podařilo získat, by proto měly být s ohledem na tento účel uplatněny v nařízení o Evropském obranném fondu a při zahájení činnosti fondu. Komise by měla vyčlenit dostatečné lidské zdroje, aby Evropský obranný fond dosáhl svých zamýšlených účinků a cílů. Evropský obranný fond by se měl stát rovněž součástí širší dlouhodobé perspektivy výdajů EU na obranu.

84 V tomto oddíle zkoumáme, zda:

- roční pracovní programy byly pro zúčastněné strany EU v oblasti obrany relevantní,
- Komise a Evropská obranná agentura řádně a včas vypracovaly a analyzovaly dokumenty shrnující dříve dosažené poznatky,
- nařízení o Evropském obranném fondu zohlednilo zkušenosti získané na základě testů provedených v rámci programu PADR;
- procesy testované v rámci programu PADR byly využitelné v prvních výzvách Evropského obranného fondu,
- Komise vyčlenila na provádění Evropského obranného fondu dostatečné zdroje jak z hlediska počtu zaměstnanců, tak z hlediska náležité úrovně jejich dovedností a zkušeností,
- postupy uplatňované v rámci Evropského obranného fondu zohledňují možnosti budoucího rozvoje schopností.

⁴⁴ Viz finanční rozhodnutí Komise o PADR na rok 2017, [C\(2017\) 2262](#), finanční rozhodnutí o PADR na rok 2018 a pracovní program na rok 2018, [C\(2018\) 1383](#), finanční rozhodnutí o PADR na rok 2019 a pracovní program na rok 2019, [C\(2019\) 1873](#).

Víceletý výhled je pro unijní programy v oblasti obrany přínosný

85 Zatímco pracovní programy PADR byly roční, programy programu Horizont 2020 a Evropského programu rozvoje obranného průmyslu byly dvouleté. Evropský parlament dává s ohledem na účely rozpočtové kontroly přednost ročnímu rozpočtovému cyklu v oblasti obrany⁴⁵. Různé zdroje, které jsme během naší auditní činnosti kontaktovali (ministerstva obrany, koordinátoři projektů a jejich účastníci), však zdůrazňovaly potřebu víceletého horizontu.

86 Roční horizont dává potenciálním uchazečům a ministerstvům obrany jen možnost krátkodobého rozvrhování výzkumných a technologických témat, která jsou financována z prostředků EU. Nedovoluje jim stanovit své priority na delší období, aby se lépe připravili a předešli tak například souběžnému provádění stejných výzkumných činností jako na úrovni členských států. Víceletý horizont umožňuje společně, u nichž je pravděpodobné, že se budou účastnit výzkumných projektů, dlouhodobější plánování činností, v jehož rámci mohou lépe stanovovat své cíle a lépe řídit své lidské i přírodní zdroje. Zvyšuje také jejich šance na nalezení nových projektových partnerů a napomáhá diverzifikaci účastníků programů EU (viz bod [61](#)).

Byly vypracovány a přezkoumány dokumenty shrnující poznatky v rámci programu PADR

87 Dokumenty shrnující poznatky získané v rámci programu PADR připravila Evropská obranná agentura, schválil je její řídicí výbor a byly poskytnuty Komisi. Získané poznatky analyzovala i Komise, která dne 26. listopadu 2020 uspořádala setkání s členskými státy, Evropskou obrannou agenturou a Evropskou službou pro vnější činnost (viz [rámeček 4](#)).

⁴⁵ Fiott, D., *The scrutiny of the European Defence Fund by the European Parliament and national parliaments study*, Evropský parlament, 2019.

Rámeček 4

Dokumenty shrnující získané poznatky v rámci programu PADR, které připravila agentura Evropská obranná agentura a Komise

Získané poznatky se týkaly zejména procesů, například:

- typů výzev a metod hodnocení návrhů,
- využívání mechanismů stanovování priorit během přípravy programů,
- zamezení zdvojení struktur,
- harmonizace požadavků a popisů témat,
- používání stejné sady nástrojů pro sledování grantů u všech projektů,
- definice příjemců a práv duševního vlastnictví,
- stupňů utajení pro výstupy projektů nebo stupňů osobní bezpečnostní prověrky personálu pro odborníky zapojené do hodnocení návrhů,
- účinného využívání výsledků projektů PADR.

88 Kvaziprogramový výbor programu PADR umožnil Komisi, aby se seznámila s tím, jak probíhá spolupráce s programovými výbory v odvětví obrany. Program PADR poukázal na nezbytnost zvláštních nástrojů, které umožní získat harmonizovaný pohled na priority EU v oblasti obranného výzkumu, aby bylo možné plnit dlouhodobé potřeby v oblasti schopností, na nichž se dohodly členské státy. Společné cíle obranného výzkumu určují zastřešující strategický plán výzkumu (viz bod [34](#)) a jeho [základní technologické součásti](#).

89 Podle Komise byly nástroje vyvinuté pro účely stanovování priorit v oblasti schopností při provádění programu PADR (tj. plán rozvoje schopností stanovující priority u rozvoje schopností, koordinovaný každoroční přezkum v oblasti obrany určující příležitosti pro koordinaci a stálá strukturovaná spolupráce PESCO v případě mezivládní spolupráce, viz bod [34](#) a [rámeček 3](#)) použity jako podklady při tvorbě ročního pracovního programu Evropského obranného fondu⁴⁶ a k určení synergií a možností vzájemného doplňování s jinými programy EU. V současné době je tedy

⁴⁶ Evropská komise, [prezentace k informačnímu dni o Evropském obranném fondu, 2021, 20.9.2021.](#)

v oblasti obrany EU k dispozici celá řada nástrojů, které však dosud nejsou koordinovány⁴⁷.

90 Pět ministerstev obrany, s nimiž jsme hovořili, nám sdělilo, že tyto nástroje byly v rámci prvních pracovních programů Evropského obranného fondu využity pouze v omezeném rozsahu. Ministerstva obrany si cení odborných znalostí Evropské obranné agentury týkajících se požadovaných schopností v oblasti výzkumu a technologií a měly zájem o zohlednění Cap Techs (viz bod **26**) a OSRA⁴⁸ v budoucích pracovních programech Evropského obranného fondu. Úlohou EDA v programovém výboru je i poskytovat programovému výboru hloubkovou analýzu o souladu s uvedenými společnými nástroji bezpečnostní a obranné politiky.

Některé získané poznatky byly zohledněny v nařízení o Evropském obranném fondu, ale ne všechny

91 Mezi podmínkami stanovenými v nařízení o Evropském obranném fondu a podmínkami, které byly testovány v rámci programu PADR, jsou rozdíly. Některé z těchto rozdílů jsou výsledkem zohlednění poznatků získaných v rámci PADR, ale jiné nikoli (viz [příloha VII](#)).

92 Jedním z důležitých aspektů, které se ve srovnání s PADR nezměnily, je skutečnost, že Evropský obranný fond bude stále prováděn prostřednictvím ročních pracovních programů⁴⁹ (viz body **30–31** a **85–86**). Komise však dne 25. května 2022 zveřejnila „[orientační víceletý výhled](#)“ pro Evropský obranný fond, který zahrnuje orientační plánování pro každou kategorii opatření na období 2021–2027⁵⁰.

⁴⁷ Evropská obranná agentura, *Ensuring coherence among EU defence tools*, 25.10.2019.

⁴⁸ Evropská obranná agentura, *OSRA – Overarching Strategic Research Agenda and CapTech SRAs harmonisation*, 16.1.2018.

⁴⁹ Viz čl. 24 odst. 1 [nařízení o Evropském obranném fondu](#).

⁵⁰ Tamtéž.

Procesy testované v rámci programu PADR byly využitelné v prvních výzvách Evropského obranného fondu

93 Výzvy Evropského obranného fondu vyhlášené v letech 2021 a 2022 zohledňovaly poznatky získané z různých procesů testovaných v rámci programu PADR. Na základě těchto poznatků tak například:

- o byly vyhlašovány i otevřené výzvy, o jejichž potenciálu jsme obdrželi pozitivní zpětnou vazbu od všech ministerstev obrany, s nimiž jsme hovořili,
- o nebyly vyhlašovány prognostické výzvy, které v rámci programu PADR nepřinesly všechny očekávané výsledky,
- o byla vytvořena [síť kontaktních míst Evropského obranného fondu](#), která by mohla umožnit zvýšení účasti malých a středních podniků ve srovnání s programem PADR,
- o byly vyhlašovány jak výzvy nabízející financování formou proplácení nákladů, tak výzvy nabízející financování formou paušální platby,
- o neprováděla se dvoufázová hodnocení, protože tento postup je náročný na zdroje, zejména pro nová GŘ, jakým je Generální ředitelství pro obranný průmysl a vesmír, které své zdroje stále ještě buduje,
- o byly stanoveny různé váhy hodnotících kritérií.

94 V prvních dvou výzvách Evropského obranného fondu, které byly vyhlášeny v roce 2021 a 2022, Komise rovněž zohlednila poznatky získané na základě výzev Evropského programu rozvoje obranného průmyslu. Výzvy Evropského obranného fondu tak například zohlednila některá kritéria pro hodnocení návrhu programu a pro udělení grantu a jsou mezi nimi i specificky zaměřené výzvy a prémie za účast pro malé a střední podniky.

95 Na druhé straně i přesto, že od všech pěti ministerstev obrany, s nimiž jsme hovořili, a od všech projektových koordinátorů jsme získali pozitivní zpětnou vazbu, pokud jde o nepřímé řízení v rámci programu PADR, ve výzvách Evropského obranného fondu na rok 2021 je nepřímé řízení spíše výjimkou než pravidlem. Tímto způsobem je nepřímé řízení upraveno v nařízení o Evropském obranném fondu, které pro tento způsobem řízení dovoluje výjimku. GŘ DEFIS má v úmyslu realizovat v rámci Evropského obranného fondu v roce 2021 čtyři projekty formou nepřímého řízení. Kromě toho, i když se v rámci Evropského obranného fondu nepřímé řízení využívá, jeho působnost je ve srovnání s programem PADR menší, protože v rámci tohoto

programu patřilo mezi úkoly delegované na Evropskou obrannou agenturu zveřejňování výzev, hodnocení návrhů a rozhodování o přidělení finančních prostředků. Využívání nepřímého řízení, kterým může být pověřena např. Evropská obranná agentura nebo Organizace pro vzájemnou spolupráci v oblasti vyzbrojování (OCCAR) a které již bylo vyzkoušeno, by mohlo napomoci zmírnit problém omezených zdrojů, s nimiž se potýká GŘ DEFIS.

96 Další poznatky získané díky programu PADR nevedly ke změnám z hlediska zahájení činnosti Evropského obranného fondu. Příkladů je více:

- Výzvy Evropského obranného fondu na rok 2021 nebyly otevřeny k podávání návrhu delší dobu, než tomu bylo v případě výzev programu PADR, zatímco výzvy Evropského obranného fondu na rok 2022 byly otevřeny i v letním období. Znamená to, že tato překážka vstupu pro menší organizace u první výzvy Evropského obranného fondu přetrvávala.
- Poměrně dlouhá doba, která byla v rámci programu PADR potřebná k vyhodnocení návrhů a udělení grantů, se ani v rámci Evropského obranného fondu nezkrátila.
- Stejně jako v předchozích programech přetrvávají v rámci Evropského obranného fondu vážné potíže s najímáním nezávislých odborníků, a lze je považovat za ještě vážnější, protože Evropský obranný fond má ve srovnání s předchozími programy podstatně větší rozsah (viz bod 41).

97 Vzhledem k tomu, že první projekty Evropského obranného fondu začaly být realizovány už v lednu 2023, dostupné a využitelné budou poznatky o výsledcích pouze omezeného počtu projektů PADR. Ve výzvách Evropského obranného fondu na roky 2021 a 2022 uplatnila Komise také procesy, které v rámci programu PADR nebyly testovány. Například granty poskytované formou paušálních plateb nabízí nejen v rámci otevřených výzev nebo výzev, které vyžadují alespoň dva subjekty pouze ze dvou členských států.

Omezená dostupnost lidských zdrojů Komise představuje pro Evropský obranný fond rizika

98 Ačkoli Evropská obranná agentura a Generální ředitelství pro obranný průmysl a vesmír neměly zaveden systém, který by jim umožnil sledovat, kolik času jejich zaměstnanci reálně strávili na projektech PADR, Komisi díky programu PADR získala lepší představu o zdrojích potřebných k řízení Evropského obranného fondu. GŘ DEFIS konstatovalo, že počet zaměstnanců potřebných k řízení obranných projektů je oproti

projektům v jiných oblastech vyšší, a to zejména kvůli bezpečnostním ohledům. Na základě svých zkušeností s programem PADR a Evropským programem rozvoje obranného průmyslu připravilo toto generální ředitelství pro účely provádění Evropského obranného fondu analýzu svých personálních potřeb na období 2021–2027. Analýza ukázala, že k provádění Evropského obranného fondu v roce 2021 bude zapotřebí 55 zaměstnanců s tím, že v roce 2027 se tento zvýší na 139. Odhad personálních potřeb Evropského obranného fondu vycházel hlavně z předpokládaného počtu každoročně podaných návrhů, který má vliv na počet zaměstnanců potřebných ve fázi hodnocení návrhů, a dále každoroční portfolio probíhajících projektů, které má vliv na počet zaměstnanců potřebných pro řízení projektů.

99 Na začátku roku 2022 mělo GŘ DEFIS v odděleních spravujících Evropský obranný fond 18 pracovních míst, které potřebovalo obsadit od roku 2021. V průběhu roku 2022 se početní stav zaměstnanců zlepšil a podíl neobsazených míst se snížil. K 1. říjnu 2022 bylo v těchto odděleních obsazeno 67 pracovních míst a počet neobsazených pracovních míst klesl na pět.

100 Vzhledem k tomu, že GŘ DEFIS očekává značný nárůst počtu návrhů, které bude hodnotit, a projektů, které bude řídit, usiluje nyní o zefektivnění svých postupů. Například na konci roku 2022 řídilo GŘ DEFIS přibližně 60 projektů. Tento počet se na začátku roku 2023 zdvojnásobí, a navíc bude řídit ještě i projekty realizované na základě výzvy Evropského obranného fondu z roku 2021. Generální ředitelství je však i nadále vystaveno značným tlakům a problémům v oblasti lidských zdrojů. Dostupnost kvalifikovaných a náležitě zkušených pracovníků je považována za jeden z rizikových faktorů tohoto GŘ. Z bezpečnostních důvodů navíc některé úkoly, jako je například funkce projektového úředníka, nemohou plnit vyslaní národní odborníci početní, kterých v GŘ působí velké množství. Na konci října 2022 tvořili v GŘ DEFIS téměř polovinu všech zaměstnanců zařazených do třídy A. Každému projektu je přidělen jeden statutární zaměstnanec a jeden vyslaný národní odborník. Vyslaní národní odborníci se většinou podílejí na plánování a přípravě znění výzev, ale projektovým referentům jsou nápomocni i tím, že sledují technické provádění projektů.

101 Komise si je vědoma, že v souvislosti se zahájením činnosti Evropského obranného fondu je předmětem velmi přísné kontroly. Jakékoli obtíže, které mají kvůli nedostatku kvalifikovaných lidských zdrojů dopad na efektivitu řízení Evropského obranného fondu, pro ni proto představují riziko. Ve své analýze personálních potřeb na zajištění činnosti Evropského obranného fondu v období 2021–2027 GŘ DEFIS upozornilo na riziko toho, že pakliže nezíská potřebná pracovní místa, nebude mít dostatečné kapacity pro náležité posouzení návrhů a řádné řízení projektů.

Činnost EU v oblasti obrany omezuje Smlouva a pro Evropský obranný fond by mohla být výhodná dlouhodobá strategie

102 Smlouva o Evropské unii, jak bylo zdůrazněno v našem přezkumu o evropské obraně⁵¹, využívání rozpočtu EU pro účely obrany omezuje. Konkrétně není možné z rozpočtu EU financovat „operace v souvislosti s vojenstvím nebo obranou“⁵². Kromě toho členské státy sice poskytují EU civilní a vojenské schopnosti za účelem provádění společné bezpečnostní a obranné politiky (SBOP), EU však nemůže vlastnit vojenské prostředky. Smlouva výslovně omezuje rozsah této politiky na „mise vedené mimo území Unie“. Operace SBOP se tedy zaměřují spíše na řešení zahraničních krizí a konfliktů spíše než na územní obranu Evropy, za niž mají odpovědnost členské státy a NATO.

103 Jakožto nástroj pro řešení krizí, který nemá sloužit jako kolektivní evropská obranná politika, nepředstavuje společná bezpečnostní a obranná politika (SBOP) ucelený základ pro rozvoj špičkových technologií v oblasti obrany EU. Ke klíčovým otázkám, jako je skutečná závažnost bezpečnostních hrozeb, existují v různých členských státech různé analýzy a různé postoje. Při řešení otázek obrany je proto rozpočet EU zatížen řadou omezení, což situaci v oblasti společných obranných schopností a potřeb komplikuje.

104 Evropský obranný fond je novým významným programem EU pro financování projektů kooperativního výzkumu a vývoje v oblasti obrany. Nevztahuje se však na budoucí využití schopností vyvinutých v rámci tohoto programu. Projekty obranného výzkumu jsou obvykle dlouhodobé, v případě nejvýznamnějších schopností trvá někdy až dvacet a více let, než je mohou začít ministerstva obrany využívat. V této fázi není známo, jak bude možné v projektech Evropského obranného fondu, které spadají do současného víceletého finančního rámce, pokračovat i v příštích víceletých finančních rámcích. Některé projekty PADR, které byly financovány jako součást víceletého finančního rámce na období 2014–2020, pokračovaly i v období 2021–2027 v podobě projektů Evropského obranného fondu financovaných na základě výzev vyhlášených v roce 2021 a 2022 (viz bod 70).

⁵¹ Viz přezkum 09/2019: „Evropská obrana“, body 11–18.

⁵² Viz čl. 41 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii.

105 Schopnosti, které mají být rozvíjeny v rámci Evropského obranného fondu, mají stále ještě daleko do fáze, kdy je může začít využívat armáda, neboť s realizací prvních projektů Evropského obranného fondu se začalo teprve nedávno, v lednu 2023. Výzkum a technologie představují u všech zbrojních programů pouze zlomek celkových nákladů a celkového časového plánu v průběhu jejich životního cyklu⁵³.

106 EU stále postrádá dlouhodobější obrannou strategii. Existence takové strategie má pro budoucnost Evropského obranného fondu zásadní význam. Komise se dosud dostatečně nezabývala některými klíčovými otázkami, které jsou důležité pro to, aby projekty Evropského obranného fondu měly zamýšlený dopad. Komise zatím předem nestanovila, nač by se projekty Evropského obranného fondu měly zaměřovat, například:

- o nakolik by měl Evropský obranný fond podporovat spíše menší počet velkých projektů, které mohou být globálně konkurenceschopné, než větší počet menších projektů s větším počtem příjemců,
- o jak bude organizována výroba v oblasti obranných schopností vyvíjených v rámci projektů,
- o zda mají ministerstva obrany o jejich nákup potřebný zájem a zda jsou připraveny tyto schopnosti zakoupit.

107 Strategický kompas⁵⁴ vydaný Radou v březnu 2022 poukázal na to, že je třeba dále podporovat společné zadávání veřejných zakázek v oblasti obranných schopností, které jsou vyvíjeny na základě spolupráce uvnitř EU. Jednou z navrhovaných pobídek je osvobození projektů spolupráce od DPH⁵⁵.

⁵³ Viz například Mauro, F., Simon, E., Xavier, A., *Review of the Preparatory Action on Defence Research (PADR) and European Defence Industrial Development Programme (EDIDP): lessons for the implementation of the European Defence Fund (EDF)*, Evropský parlament, 2021, obrázek 15, s. 21.

⁵⁴ Rada Evropské unie, *Strategický kompas pro posílení bezpečnosti a obrany EU v příštím desetiletí*, s. 33.

⁵⁵ Společné sdělení Komise o analýze nedostatků v oblasti investic do obrany a dalším postupu, JOIN(2022) 24.

Závěry a doporučení

108 Celkově jsme dospěli k závěru, že i když se díky přípravné akci zaměřené na obranný výzkum (PADR) podařilo získat určité poznatky, hodnota této přípravné akce jako zkušebního režimu pro zvyšování výdajů EU na obranu byla kvůli krátké době jejího trvání a limitovaným výsledkům omezená. V době, kdy bylo v květnu 2021 zveřejněno nařízení o Evropském obranném fondu a byly vydány jeho první výzvy na roky 2021 a 2022, většina projektů PADR stále probíhala. V době, kdy se připravovaly podklady pro zahájení činnosti Evropského obranného fondu nebyly tudíž výsledky dokončených projektů ještě k dispozici. Program PADR byl nicméně i tak užitečný, neboť umožnil, aby si Komise vyzkoušela různé pracovní postupy týkající se výdajů EU v souvislosti s budoucím obranným výzkumem.

109 Jeho provádění probíhalo formou soutěžních ročních výzev k předkládání návrhů, které vycházely z ročních pracovních programů. Ministerstva obrany, koordinátoři projektů PADR i jejich účastníci zdůrazňovali potřebnost víceleté perspektivy. Roční horizont dává potenciálním uchazečům a ministerstvům obrany pouze možnost krátkodobého rozvrhování výzkumných a technologických témat, která jsou financována z prostředků EU. Nedovoluje jim stanovit své priority na delší období, aby se lépe připravili. Komise zveřejnila orientační „víceletý výhled“ pro Evropský obranný fond na období 2021–2027, který bude každoročně revidován (body [22–28](#) a [85–86](#)).

Doporučení 1 – Pracovní programy Evropského obranného fondu by měly mít časový horizont delší než jeden rok

Aby mohly zúčastněné strany lépe plánovat svou činnost na projektech Evropského obranného fondu, měla by Komise – jako součást svého přezkumu nařízení o Evropském obranném fondu v polovině období – zvážit možnost navrhnout časový horizont pracovních programů Evropského obranného fondu na dobu delší než jeden rok a v rámci toho:

- a) stanovit krátkodobý výhled s dvouletými pracovními programy Evropského obranného fondu;
- b) zavést závazný „víceletý výhled“ a stanovit plány pro jednotlivé kategorie činností, které by zahrnovaly zbývající dobu trvání stávajícího víceletého finančního rámce.

Cílové datum provedení: 2025

110 Při sestavování prvních ročních pracovních programů PADR byl jediným dostupným nástrojem pro analýzu a stanovení priorit v oblasti obranných schopností EU plán rozvoje schopností ve své verzi z roku 2014. Zjistili jsme, že více než dvě třetiny témat a vybraných projektů PADR se týkaly priorit v oblasti schopností stanovených v plánu. V současné době je k dispozici mnoho dalších plánovacích nástrojů a iniciativ v oblasti obrany EU (zastřešující strategický plán výzkumu, koordinovaný každoroční přezkum v oblasti obrany a stálá strukturovaná spolupráce), tyto nástroje však dosud nejsou koordinovány. Ministerstva obrany, s nimiž jsme hovořili, nám sdělilo, že tyto nástroje byly v rámci prvních pracovních programů Evropského obranného fondu využity pouze v omezeném rozsahu (body 29–34 a 89–90).

Doporučení 2 – Sladit posloupnost stávajících nástrojů obranného plánování a spolupráce EU a posoudit možnosti dalšího rozvoje financování obrany EU

Má-li mít Evropský obranný fond zamýšlený účinek, měla by Komise spolupracovat s Evropskou obrannou agenturou, Evropskou službou pro vnější činnost a členskými státy na dosažení těchto cílů:

- a) konzistentním způsobem využívat nástroje obranného plánování a spolupráce EU, aby sloužily jako vstupy k lepší přípravě pracovních programů;
- b) posoudit možnosti dalšího rozvoje plánování pro financování obrany EU.

Cílové datum provedení: 2026

111 Díky výzvam PADR měla Komise možnost vyzkoušet postupy různého druhu, což bylo jedním z cílů tohoto programu, například konkrétní tematické výzvy a vedle toho otevřené výzvy, výzvy nabízející financování formou proplácení nákladů a vedle toho výzvy nabízející financování formou paušální sazby a v případě otevřených výzev model jednofázového hodnocení oproti modelu dvoufázového hodnocení. Různé postupy, které byly vyzkoušeny v rámci programu PADR, se v rámci prvních ročních výzev Evropského obranného fondu v roce 2021 a 2022 ukázaly jako užitečné (například tím, že umožnily vyhlásit otevřené výzvy nebo zvláštní výzvy pro malé a střední podniky). V rámci Evropského obranného fondu však nebyly zohledněny všechny získané poznatky (body 37–39 a 93–97).

112 U několika konkurenčních výzev programu PADR byla reakce omezená, v některých případech kvůli tomu, že v EU působí jen málo společností, které byly schopny odpovědět na výzvu k předkládání návrhů nabídkou požadované technologie. Koordinátoři a účastníci projektů jsou soustředěni v členských státech s rozsáhlým obranným průmyslem. V těchto zemích je také nejvíce nezávislých odborníků, kteří se podíleli na hodnocení a udělování grantů. Zjistili jsme, že několika projektů se účastnily stejné skupiny společností. Převážná většina konsorcií PADR pokračovala v předchozí spolupráci a byla tvořena subjekty, které spolupracovaly již před zahájením programu (body 37–39 a 57–63).

113 Bezpečnostní požadavky byly v některých případech považovány za nepřiměřené a způsobovaly, že grantové dohody byly uzavírány se zpožděním, zejména kvůli době potřebné k získání osvědčení o bezpečnostní prověrce zařízení a někdy i k získání bezpečnostní prověrky personálu. Působily rovněž obtíže při provádění projektů, protože komplikovaly komunikaci mezi členy konsorcií. Obtíže provázelo i získávání nezávislých odborníků pro hodnocení projektů, protože na trhu jich k dispozici jen malý počet a bylo nutné, aby měli bezpečnostní prověrku personálu od svých vnitrostátních orgánů (body 40–42, 53–54 a 67).

114 Celková doba mezi vyhlášením výzvy k předkládání návrhů a podpisem grantové dohody (tj. před zahájením prací na skutečných projektech) se značně lišila, v průměru o něco víc než rok a půl. Zúčastněné strany programu PADR, zejména dotázaní koordinátoři projektů, byly toho názoru, že doba od vyhlášení výzvy k podpisu grantové dohody je příliš dlouhá (body 43–45).

Doporučení 3 – Je třeba přezkoumat stávající postupy, aby se zapojení do činnosti Evropského obranného fondu dále usnadnilo

Komise by měla přezkoumat stávající postupy, aby výzvy byly otevřenější širšímu okruhu zájemců a aby jejich provádění bylo snadnější. V rámci toho by Komise měla:

- a) motivovat členské státy k organizování dalších činností a poskytovat jim podporu, aby účast na činnosti Evropského obranného fondu byla diverzifikovanější;
- b) ve srovnání s PADR zkrátit dobu, která uplyne od chvíle, kdy jsou výzvy Evropského obranného fondu uzavřeny, do podepsání grantové dohody;
- c) po konzultaci s členskými státy poskytovat tam, kde platí její bezpečnostní předpisy, další podporu a sdílet osvědčené postupy týkající se osvědčení o bezpečnostní prověrce zařízení, bezpečnostní prověrce personálu a nakládání s utajovanými informacemi, aby tak v této oblasti v maximální možné míře snížila zátěž pro účastníky projektů.

Cílové datum provedení: 2024

115 Všechny projekty PADR byly pravidelně sledovány, v případě nepřímého řízení Evropskou obrannou agenturou, v případě přímého řízení Generálním ředitelstvím pro obranu, průmysl a vesmír (body 46–52).

116 Vzhledem k tomu, že Generální ředitelství pro obranný průmysl a vesmír očekává značný nárůst počtu návrhů, které bude hodnotit, a projektů, které bude řídit, usiluje nyní o zefektivnění svých postupů. Generální ředitelství je však i nadále vystaveno značným tlakům a problémům v oblasti lidských zdrojů. Dostupnost kvalifikovaných pracovníků se ukázala jako jeden z jeho rizikových faktorů. Od ministerstev obrany a od koordinátorů a účastníků projektů PADR jsme obdrželi pozitivní zpětnou vazbu k nepřímému řízení, které je na lidské zdroje Komise méně náročné. Nepřímé řízení, které je v nařízení o Evropském obranném fondu spíše výjimkou než pravidlem, se nyní nevyužívá v takové míře, jako tomu bylo v programu PADR (body 51–52, 95 a 98–101).

Doporučení 4 – Posoudit širší využitelnost nepřímého řízení jako možnosti řízení projektů Evropského obranného fondu

Komise by měla posoudit možnost a proveditelnost širšího využívání nepřímého řízení pro projekty Evropského obranného fondu, například v případě, že se naplní rizika spojená s omezenou dostupností odpovídajících zdrojů na straně Komisi, nebo případě, že je to vzhledem k povaze projektu vhodnější.

Cílové datum provedení: 2024

117 Evropská obranná agentura vypracovala dokumenty shrnující poznatky získané v rámci programu PADR, tyto dokumenty byly schváleny jejím řídicím výborem a byly poskytnuty Komisi. Získané poznatky analyzovala rovněž Komise a předala je členským státům, Evropské obranné agentuře a Evropské službě pro vnější činnost. Tyto poznatky se týkaly zejména procesů (body [73](#) a [87](#)).

118 Smlouva o Evropské unii využívání rozpočtu EU na obranu omezuje. Činnost EU v oblasti obrany se má omezovat na společnou bezpečnostní a obrannou politiku, která je nástrojem pro řešení vnějších krizí a nemá být kolektivní evropskou obrannou politikou, která by zahrnovala například společnou definici hrozeb. Toto omezení komplikuje dlouhodobé plánování výdajů EU v oblasti obrany (body [102–103](#)).

119 EU stále postrádá dlouhodobější strategii pro Evropský obranný fond Existence takové strategie má pro budoucnost Evropského obranného fondu zásadní význam. Komise se dosud dostatečně nezabývala některými klíčovými otázkami, které jsou důležité pro to, aby projekty Evropského obranného fondu měly zamýšlený dopad (body [102–107](#)).

Doporučení 5 – Navrhnout dlouhodobou strategii pro Evropský obranný fond, která umožní posílit využívání technologií vyvinutých díky fondu v obranném sektoru EU

V době přezkumu v polovině období by Komise ve spolupráci s členskými státy a na základě víceletého výhledu Evropského obranného fondu měla pro Evropský obranný fond vypracovat dlouhodobou strategii. Tato strategie by:

- a) měla zajistit, aby schopnosti vybudované pomocí finančních prostředků EU odpovídaly potřebám ozbrojených sil členských států a zároveň posilovaly technologickou a průmyslovou základnu obrany EU. Strategie by měla řešit například to, zda se má Evropský obranný fond zaměřit na menší počet velkých projektů;
- b) měla zahrnovat vzájemně propojené součásti s různými časovými rámci (dvouleté pracovní programy, strategii pro každý víceletý finanční rámec a dlouhodobou strategii, které by byly pravidelně aktualizovány podle měnících se bezpečnostních hrozeb);
- c) měla zahrnovat měřitelné ukazatele, které budou pravidelně vyhodnocovány, což umožní úpravy priorit v ročních pracovních programech v případech, kdy nebudou plněny cílové hodnoty.

Cílové datum provedení: 2026

Tuto zprávu přijal senát III, jemuž předsedá Bettina Jakobsenová, členka Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 28. února 2023.

Za Účetní dvůr

Tony Murphy
předseda

Přílohy

Příloha I – Přehled klíčových kroků a dokumentů ve vývoji Evropského obranného fondu

Co?	Kdo?	Kdy?
Smlouva o Evropské unii – články 42–46 – Ustanovení o společné bezpečnostní a obranné politice		26. října 2012
Tematická rozprava věnovaná obraně	Evropská rada	19. a 20. prosince 2013
Zpráva „ <i>European Defence Research – The case for an EU-funded defence R&T programme</i> “ (Evropský obranný výzkum – Možné pole působnosti programu obranného výzkumu a technologií financovaného Evropskou unií)	Ústav Evropské unie pro bezpečnostní studia (EUISS)	únor 2016
Výzvy k předkládání návrhů na pilotní projekt výzkumu v oblasti obrany	Evropská obranná agentura	13. května 2016
„Sdílená vize, společný postup: Silnější Evropa: globální strategie zahraniční a bezpečnostní politiky Evropské unie“	Evropská služba pro vnější činnost	červen 2016
Projev o stavu Unie: „Směřování k lepší Evropě – Evropě, která ochraňuje, dává příležitosti a brání“	Předseda Komise Jean-Claude Juncker	září 2016
Podepsání grantové dohody o pilotním projektu	Evropská komise a Evropská obranná agentura	28. října 2016
„Evropský obranný akční plán“, ve kterém se počítá se zahájením přípravné akce zaměřené na obranný výzkum v roce 2017	Evropská komise	30. listopadu 2016
Rámcový dokument přípravné akce zaměřené na obranný výzkum (PADR)	Evropská komise	listopad 2016

Co?	Kdo?	Kdy?
Usnesení o ústavních, právních a důsledcích společné bezpečnostní a obranné politiky, které vyzývá k provedení přípravné akce pro obranný výzkum v celém jejím rozsahu	Evropský parlament	16. března 2017
Rozhodnutí o financování „přípravné akce zaměřené na obranný výzkum“ a uplatnění jednotkových nákladů na rok 2017	Evropská komise	11. dubna 2017
Koordinovaný každoroční přezkum v oblasti obrany prováděný členskými státy EU (CARD)	Jeho koncepci připravila Evropská obranná agentura a schválila ji Rada Evropské unie.	18. května 2017
Pověřovací dohoda mezi Evropskou unií, zastoupenou Evropskou komisí, a Evropskou obrannou agenturou o provádění přípravné akce zaměřené na obranný výzkum (PADR)	Podepsána Evropskou komisí a Evropskou obrannou agenturou	31. května 2017
Zveřejnění „Výzev k předkládání návrhů v rámci programu PADR 2017 a obecných příloh“	Evropská komise a Evropská obranná agentura	7. června 2017
Sdělení o vzniku Evropského obranného fondu	Evropská komise	7. června 2017
Návrh nařízení, kterým se zřizuje Program rozvoje evropského obranného průmyslu s cílem podpořit konkurenceschopnost a inovační kapacitu obranného průmyslu EU	Evropská komise	7. června 2017
Rozhodnutí o zřízení stálé strukturované spolupráce (PESCO) na úrovni členských států	Rada Evropské unie	11. prosince 2017
Rozhodnutí o financování „přípravné akce zaměřené na obranný výzkum“ a uplatnění jednotkových nákladů na rok 2018	Evropská komise	9. března 2018

Co?	Kdo?	Kdy?
„Výzvy k předkládání návrhů v rámci programu PADR 2018 a obecné přílohy“	Evropská komise a Evropská obranná agentura	15. března 2018
Plán rozvoje schopností (CDP), poslední vydání (2018)	Evropská obranná agentura (schválení řídicího výboru)	červen 2018
Návrh nařízení, kterým se zřizuje Evropský obranný fond	Evropská komise	13. června 2018
Nařízení (EU) 2018/1092, kterým se zřizuje Evropský program rozvoje obranného průmyslu s cílem podpořit konkurenceschopnost a inovační kapacitu obranného průmyslu Unie	Evropský parlament a Rada Evropské unie	18. července 2018
Předložení zprávy o koordinovaném každoročním přezkumu v oblasti obrany (CARD) za zkušební období 2017/2018	Ministerský řídicí výbor Evropské obranné agentury (složený z ministrů obrany)	20. listopadu 2018
Schválení zastřešujícího strategického plánu výzkumu (OSRA)	Evropská obranná agentura (složení řídicího výboru pro výzkum a technologie)	12. prosince 2018
Rozhodnutí o financování přípravné akce zaměřené na obranný výzkum a přijetí pracovního programu na rok 2019	Evropská komise	19. března 2019
„Výzvy k předkládání návrhů v rámci programu PADR 2019 a obecné přílohy“	Evropská komise a Evropská obranná agentura	19. března 2019
Zveřejnění „Výzev k předkládání návrhů v rámci Evropského programu rozvoje obranného průmyslu (EDIDP) 2019, podmínek pro výzvy a příloh“	Evropská komise	22. července 2019
Zveřejnění „Výzev k předkládání návrhů v rámci Evropského programu rozvoje obranného průmyslu (EDIDP) 2020, podmínek pro výzvy a příloh“	Evropská komise	23. července 2020

Co?	Kdo?	Kdy?
První zpráva o koordinovaném každoročním přezkumu v oblasti obrany předložená ministerskému řídicímu výboru Evropské obranné agentury	Evropská obranná agentura	20. listopadu 2020
Nařízení (EU) 2021/697, kterým se zřizuje Evropský obranný fond a zrušuje nařízení (EU) 2018/1092	Evropský parlament a Rada Evropské unie	Zveřejněno: 12. května 2021 Vstup v platnost se zpětnou účinností: 1. ledna 2021
V rámci Evropského programu rozvoje obranného průmyslu bylo vybráno k financování 26 nových projektů s rozpočtem přesahujícím 158 milionů EUR a dvěma významným projektům rozvoje schopností byla udělena přímá grantová podpora ve výši 137 milionů eur.	Evropská komise	30. června 2021
Přijetí ročního pracovního programu Evropského obranného fondu na rok 2021 a vyhlášení 23 výzev k předkládání návrhů v hodnotě 1,2 miliardy EUR	Evropská komise	30. června 2021
Představena důležitá opatření, která mají posílit evropskou obranu, podpořit inovace a omezit strategické závislosti	Evropská komise	15. února 2022
Strategický kompas pro bezpečnost a obranu	Rada Evropské unie	21. března 2022
Společné sdělení o nedostatcích v investicích do obrany	Evropská komise	18. května 2022
Roční pracovní program Evropského obranného fondu na rok 2022 (části I a II) a vyhlášení výzev k předkládání návrhů	Evropská komise	21. června 2022 a 25. května 2022
Proces obranného plánování NATO (NDPP) – konec cyklu a začátek nového cyklu	Organizace Severoatlantické smlouvy (NATO)	Plán do konce roku 2023

Příloha II – 18 projektů PADR vybraných k financování v letech 2017 až 2019

Výzva k předkládání návrhů	Vybrané projekty	Země účastníků	Rozpočet projektu (v mil. EUR)
PADR-US-01-2017: Technologický demonstrační projekt pro zlepšení situační orientace v námořním prostředí	OCEAN 2020 – Otevřená spolupráce pro zlepšení evropské situační orientace v námořním prostředí (dokončeno)	IT, ES, DE, SE, PL, FR, EL, NL, UK, LT, PT, DE, FI, EE, NATO	35,5
PADR-FPSS-01-2017: Ochrana vojsk a vyspělé systémy vybavení vojáků nad rámec stávajících programů	ACAMS II – Adaptivní maskování pro vojáky II (dokončeno, probíhá administrativní uzávěrka)	SE, PT, DE, LT, NL, FR	2,6
	GOSSRA – Obecná otevřená referenční architektura vybavení vojáků (dokončeno)	DE, ES, PL, PT, IT	1,5
	VESTLIFE – Komplexní modulární řešení ultralehké neprůstřelné ochrany vojáků nasazených v boji (dokončeno)	ES, PT, NL, IT, FI	2,4
PADR-STF-01-2017: Evropský obranný výzkum – strategický technologický výhled	PYTHIA – Prediktivní metodika pro technologickou zpravodajskou analýzu (dokončeno)	IT, FR, UK, PL, BG, RO	0,9
PADR-EDT-02-2018: Evropské vysoce výkonné a spolehlivé (re)konfigurovatelné součásti jednočipových systémů nebo jednosouborových systémů pro obranné aplikace	EXCEED – Spolehlivý a flexibilní jednočipový systém pro evropské obranné aplikace (probíhá)	FR, PL, IT, ES, DE, EL, NO	12,0
PADR-EF-02-2018: Vývoj evropského vysoce výkonného laserového efektoru	TALOS – Vyspělý taktický laserový optický systém (probíhá)	FR, NL, IT, DE, CZ, BE, PL, UK, ES	5,4

Výzva k předkládání návrhů	Vybrané projekty	Země účastníků	Rozpočet projektu (v mil. EUR)
PADR-STF-02-2018: Startovní dráha pro evropský obranný výzkum II – Strategický technologický výhled	SOLOMON – Strategicky zaměřená analýza tržních sil v oblasti obrany EU (ukončeno, probíhá administrativní uzávěrka)	IT, FR, UK, BG, RO, PL, BE, EL, ES	1,9
PADR-EMS-03-2019: Kombinované funkce radaru, komunikace a elektronické války založené na evropské technologii aktivního elektronického snímání pro vojenské aplikace	CROWN – Evropská technologie aktivního elektronického snímání s kombinovanými funkcemi radaru, komunikace a elektronické války pro vojenské aplikace (probíhá)	ES, FR, DE, SE, NL, IT, LT	10,0
PADR-FDDT-OPEN-03-2019: Čelem k budoucnosti	METAMASK – Metapovrchy pro časově adaptivní maskování (probíhá)	IT, FR, NL	1,4
	SPINAR – Rotační hardwarová umělá neuronová síť pro integrované zpracování radiových vln (probíhá)	FR, PT, BE	1,4
	PRIVILEGE – Ochrana soukromí a homomorfní šifrování pro umělou inteligenci	FR, CZ, EL	1,5
PADR-FDDT-EMERGING-03-2019: Nastávající převratné změny – Autonomní určování polohy, navigace a určování času	OPTIMISE – Inovativní systém určování polohy pro obranu v oblastech bez signálu GNSS (probíhá)	ES, IT, FR, SK	1,5
PADR-FDDT-EMERGING-03-2019: Nastávající převratné změny – Umělá inteligence v oblasti obrany	AIDED – Umělá inteligence pro detekci výbušných zařízení	BE, UK, NL, LV	1,5

Výzva k předkládání návrhů	Vybrané projekty	Země účastníků	Rozpočet projektu (v mil. EUR)
PADR-FDDT-EMERGING-03-2019: Nastávající převratné změny – Kvantové technologie pro obranné aplikace	QUANTAQUEST – Zabezpečená kvantová komunikace a navigace pro evropskou obranu (probíhá)	IT, NL, FR	1,5
PADR-FDDT-EMERGING-03-2019: Nastávající převratné změny – Dlouhodobé účinky	PILUM – Projektily se zvýšenými dálkovými účinky pro elektromagnetická děla (probíhá)	FR, DE, PL, IT, BE	1,5
PADR-FDDT-EMERGING-03-2019: Nastávající převratné změny – Rozšíření kapacity vojáka	ARTUS – Roje autonomních terénních bezosádkových přepravních vozidel (probíhá)	AT, DE, FR	1,5
PADR-US-EMERGING-03-2019: Normy interoperability pro vojenské bezpilotní systémy	INTERACTIO – Normy interoperability pro vojenské bezpilotní systémy ozbrojených sil (probíhá)	DE, NL, ES, SE, IT, FR, DK, LT, RO, PL	1,5

Pozn.: AT – Rakousko, BE – Belgie, BG – Bulharsko, CZ – Česká republika, DE – Německo, DK – Dánsko, EE – Estonsko, EL – Řecko, ES – Španělsko, FI – Finsko, FR – Francie, IT – Itálie, LT – Litva, NL – Nizozemsko, NO – Norsko, PL – Polsko, PT – Portugalsko, RO – Rumunsko, SE – Švédsko, UK – Spojené království, NATO – Organizace Severoatlantické smlouvy.

Zdroj: EÚD na základě údajů Komise

(https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_1077) a EDA.

Příloha III – Různé procesy testované v rámci výzev programu PADR

Název výzvy Referenční číslo a téma výzvy Doba trvání výzvy ve dnech	Druh výzvy Rozpočet výzvy (v mil. EUR)	Druh opatření Úroveň technologické připravenosti (TRL)	Typ grantu	Jedno- nebo dvoufázové hodnocení	Váha hodnoticích kritérií (excelence, dopad, kvalita a účinnost provádění)	Přímé nebo nepřímé řízení	Projekty PADR
Bezpilotní systémy PADR-US-01-2017: Technologický demonstrační projekt pro zlepšení situační orientace v námořním prostředí 120 dnů	Definované téma 15,48 milionu EUR + 20 milionů EUR v roce 2020	Výzkumná činnost Má začít na úrovni TRL 4, cílová TRL nesmí být nižší než 6 a vyšší než 7	Proplacení nákladů	Jednofázové	Váha 1,5 pro kritérium „dopad“. Váha 1 pro další dvě kritéria	Nepřímé	OCEAN 2020
Ochrana vojsk a systém vybavení vojáků PADR-FPSS-01-2017: Ochrana vojsk a vyspělé systémy vybavení vojáků nad rámec stávajících programů 106 dnů	Definované téma 6,78 milionu EUR	Výzkumná činnost V rámci jednoho tématu se má zaměřit na TRL 1 až 3, v případě dvou dalších témat na TRL 2 až 4 nebo 5	Proplacení nákladů	Jednofázové	Všechna tři hodnoticí kritéria mají stejnou váhu.	Nepřímé	ACAMS II, GOSSRA, VESTLIFE
Strategický technologický výhled PADR-STF-01-2017: Startovní dráha pro evropský obranný výzkum 106 dnů	Definované téma 0,948 milionu EUR	Koordinační a podpůrné opatření Netýká se TRL.	Proplacení nákladů	Jednofázové	Všechna tři hodnoticí kritéria mají stejnou váhu.	Nepřímé	PYTHIA

Název výzvy Referenční číslo a téma výzvy Doba trvání výzvy ve dnech	Druh výzvy Rozpočet výzvy (v mil. EUR)	Druh opatření Úroveň technologické připravenosti (TRL)	Typ grantu	Jedno- nebo dvoufázové hodnocení	Váha hodnotících kritérií (excelence, dopad, kvalita a účinnost provádění)	Přímé nebo nepřímé řízení	Projekty PADR
Technologie elektronického designu pro obranné aplikace PADR-EDT-02-2018: Evropské vysoce výkonné a spolehlivé (re)konfigurovatelné součásti jednočipových systémů nebo jednosouborových systémů pro obranné aplikace 105 dnů	Definované téma 11,98 milionu EUR	Výzkumná činnost Má začít na úrovni TRL 2 až 3, cílová TRL je 5.	Proplacení nákladů	Jednofázové	Všechna tři hodnotící kritéria mají stejnou váhu.	Nepřímé	EXCEED
Účinky PADR-EF-02-2018: Vývoj evropského vysoce výkonného laserového efektoru 105 dnů	Definované téma 5,4 milionu EUR	Výzkumná činnost Cílem je TRL 5.	Proplacení nákladů	Jednofázové	Všechna tři hodnotící kritéria mají stejnou váhu.	Nepřímé	TALOS

Název výzvy Referenční číslo a téma výzvy Doba trvání výzvy ve dnech	Druh výzvy Rozpočet výzvy (v mil. EUR)	Druh opatření Úroveň technologické připravenosti (TRL)	Typ grantu	Jedno- nebo dvoufázové hodnocení	Váha hodnoticích kritérií (excelence, dopad, kvalita a účinnost provádění)	Přímé nebo nepřímé řízení	Projekty PADR
Strategický technologický výhled PADR-STF-02-2018: Startovní dráha pro evropský obranný výzkum II – Strategický technologický výhled 105 dnů	Definované téma 1,9 milionu EUR	Koordinační a podpůrné opatření Netýká se TRL.	Proplacení nákladů	Jednofázové	Všechna tři hodnoticí kritéria mají stejnou váhu.	Nepřímé	SOLOMON
Převaha v oblasti elektromagnetického spektra PADR-EMS-03-2019: Kombinované funkce radaru, komunikace a elektronické války založené na evropské technologii aktivního elektronického snímání pro vojenské aplikace 160 dnů	Definované téma 10 milionů EUR	Výzkumná činnost Minimální cílová TRL 4.	Proplacení nákladů	Jednofázové	Všechna tři hodnoticí kritéria mají stejnou váhu.	Nepřímé	CROWN

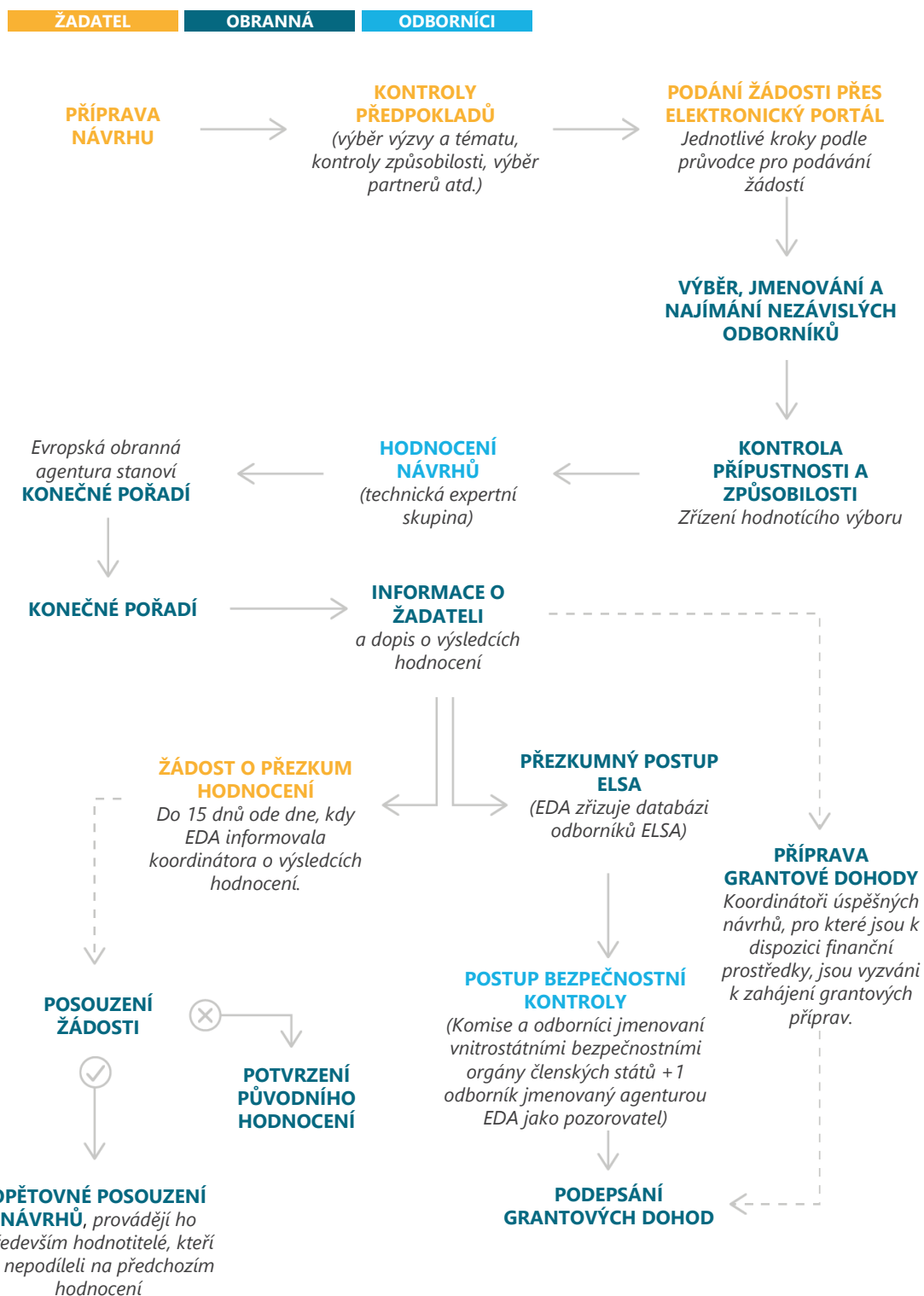
Název výzvy Referenční číslo a téma výzvy Doba trvání výzvy ve dnech	Druh výzvy Rozpočet výzvy (v mil. EUR)	Druh opatření Úroveň technologické připravenosti (TRL)	Typ grantu	Jedno- nebo dvoufázové hodnocení	Váha hodnoticích kritérií (excelence, dopad, kvalita a účinnost provádění)	Přímé nebo nepřímé řízení	Projekty PADR
Budoucí přelomové obrné technologie (FDDT) PADR-FDDT-OPEN-03-2019: Čelem k budoucnosti První fáze: 91 dnů	Otevřená výzva 4,3 milionu EUR	Výzkumná činnost „Nepřekračovat rámeč přesvědčivého experimentálního ověření koncepce“, tj. nepřekročit úroveň TRL 3.	Paušální částka	Dvoufázové	Druhá fáze hodnocení: <ul style="list-style-type: none"> ○ 50 % váha pro kritérium „excelence“ ○ 30 % váha pro kritérium „dopad“ ○ 20 % váha pro kritérium „kvalita a účinnost provádění“ 	Přímé	METAMASK, SPINAR, PRIVILEGE
Budoucí přelomové obrné technologie (FDDT) PADR-FDDT-EMERGING-03-2019: Nastávající převratné změny – Autonomní určování polohy, navigace a určování času 160 dnů	Definované téma 1,5 milionu EUR	Výzkumná činnost Cílová úroveň TRL 3–4.	Proplacení nákladů	Jednofázové	<ul style="list-style-type: none"> ○ 50 % váha pro kritérium „excelence“ ○ 30 % váha pro kritérium „dopad“ ○ 20 % váha pro kritérium „kvalita a účinnost provádění“ 	Nepřímé	OPTIMISE

Název výzvy Referenční číslo a téma výzvy Doba trvání výzvy ve dnech	Druh výzvy Rožpočet výzvy (v mil. EUR)	Druh opatření Úroveň technologické připravenosti (TRL)	Typ grantu	Jedno- nebo dvoufázové hodnocení	Váha hodnoticích kritérií (excelence, dopad, kvalita a účinnost provádění)	Přímé nebo nepřímé řízení	Projekty PADR
Budoucí přelomové obrné technologie (FDDT) PADR-FDDT-EMERGING-03- 2019: Nastávající převratné změny – Umělá inteligence v oblasti obrany 160 dnů	Definované téma 1,5 milionu EUR	Výzkumná činnost Cílová úroveň TRL 3–4.	Proplacení nákladů	Jednofázové	50 %, 30 % a 20 % jako u všech výzev PADR- FDDT-EMERGING-03- 2019	Nepřímé	AIDED
Budoucí přelomové obrné technologie (FDDT) PADR-FDDT-EMERGING-03- 2019: Nastávající převratné změny – Kvantové technologie pro obranné aplikace 160 dnů	Definované téma 1,5 milionu EUR	Výzkumná činnost Cílová úroveň TRL 3–4.	Proplacení nákladů	Jednofázové	50 %, 30 % a 20 % jako u všech výzev PADR- FDDT-EMERGING-03- 2019	Nepřímé	QUANTA- QUEST
Budoucí přelomové obrné technologie (FDDT) PADR-FDDT-EMERGING-03- 2019: Nastávající převratné změny – Dlouhodobé účinky 160 dnů	Definované téma 1,5 milionu EUR	Výzkumná činnost Cílová úroveň TRL 3–4.	Proplacení nákladů	Jednofázové	50 %, 30 % a 20 % jako u všech výzev PADR- FDDT-EMERGING-03- 2019	Nepřímé	PILUM

Název výzvy Referenční číslo a téma výzvy Doba trvání výzvy ve dnech	Druh výzvy Rožpočet výzvy (v mil. EUR)	Druh opatření Úroveň technologické připravenosti (TRL)	Typ grantu	Jedno- nebo dvoufázové hodnocení	Váha hodnoticích kritérií (excelence, dopad, kvalita a účinnost provádění)	Přímé nebo nepřímé řízení	Projekty PADR
Budoucí přelomové obrné technologie (FDDT) PADR-FDDT-EMERGING-03- 2019: Nastávající převratné změny – Rozšíření kapacity vojáka 160 dnů	Definované téma 1,5 milionu EUR	Výzkumná činnost Cílová úroveň TRL 3–4.	Proplacení nákladů	Jednofázové	50 %, 30 % a 20 % jako u všech výzev PADR- FDDT-EMERGING-03- 2019	Nepřímé	ARTUS
Bezpilotní systémy PADR-US-03-2019: Normy interoperability pro vojenské bezpilotní systémy 160 dnů	Definované téma 1,5 milionu EUR	Výzkumná činnost Netýká se TRL.	Proplacení nákladů	Jednofázové	Všechna tři hodnoticí kritéria mají stejnou váhu.	Nepřímé	INTERACT

Zdroj: EÚD.

Příloha IV – Přehledné shrnutí postupu používaného agenturou EDA až do podepsání grantové dohody



Pozn.: etické, právní a společenské aspekty (ELSA), členské státy (MS), vnitrostátní bezpečnostní orgán (NSA).

Zdroj: EÚD na základě údajů Komise a EDA.

Příloha V – Souhrnné výsledky 12 analyzovaných projektů PADR

	Souhrnné výsledky projektů
OCEAN 2020	<p>Uzavřený projekt.</p> <p>Projekt OCEAN 2020, v jehož rámci bylo prováděno hodnocení v terénních podmínkách ve Středozemním a Baltském moři, přinesl zejména potvrzení koncepce Centra pro námořní operace (MOC), demonstrační model integrace dat a operativních zařízení, která velitelům umožňují získávat informace o situace.</p>
GOSSRA	<p>Projekt uzavřen.</p> <p>GOSSRA má potenciál stát se standardem NATO. Konsorcium udržovalo pravidelné kontakty s příslušnou skupinou NATO pro pozemní schopnosti. Výsledkem projektu bylo doporučení standardu NATO (STANREC 4845, zveřejněno v květnu 2022), který NATO rozeslalo všem členským zemím, čímž zahájilo příslušný standardizační proces.</p>
VESTLIFE	<p>Projekt uzavřen.</p> <p>Ochranná známka VESTLIFE připravila podmínky pro italské a nizozemské patenty.</p>
PYTHIA	<p>Projekt byl uzavřen, ale nedosáhl všech plánovaných výsledků. Finanční závazky byly zrušeny. Do posuzování výstupů, milníků a dopadů projektu byli zapojeni externí odborníci.</p>
EXCEED	<p>Projekt probíhá.</p> <p>Na základě informací získaných během návštěvy na místě byl projekt prodloužen do dubna 2025. Tato změna byla schválena v červenci 2022. Projekt EXCEED je považován za projekt, který dokazuje dosažitelnost výkonnostního cíle. Nejedná se o prototyp.</p>
TALOS	<p>Projekt probíhá.</p> <p>Podle hodnotící zprávy za první vykazované období „projekt dosáhl většiny svých cílů a milníků pro dané období s relativně drobnými odchylkami“.</p>

	Souhrnné výsledky projektů
CROWN	<p>Projekt probíhá.</p> <p>Na základě informací získaných během návštěvy na místě koordinátor projektu v této fázi ještě neví, zda bude projekt schopen sloužit jako prototyp. Přezkum výsledků, který má „zkontrolovat, jak bude projekt realizován s unijními komponentami“, nebyl součástí znění výzvy, ale byl obsažen v grantové dohodě podepsané příslušnými stranami. Tento přezkum je velkým problémem. Koordinátor projektu kontroluje všechny komponenty a všechna rizika.</p>
SPINAR	<p>Projekt byl zahájen v prosinci 2020 a stále probíhá.</p> <p>Na základě informací získaných během návštěvy na místě je stupeň utajení tohoto projektu zbytečně vysoký (výhradně pro potřebu EU). Kvůli tomuto vysokému stupni utajení vznikl v určitém okamžiku problém, jak si mají partneři uvnitř konsorcií sdělovat informace. Příliš vysoký stupeň utajení zvyšuje nákladnost projektu.</p> <p>Paušální grantová podpora bez povinnosti průběžného podávání zpráv o projektu.</p>
PRIVILEGE	<p>Projekt byl zahájen v listopadu 2020 a stále probíhá.</p> <p>Paušální grantová podpora bez povinnosti průběžného podávání zpráv o projektu.</p>
AIDED	Projekt byl zahájen v říjnu 2021 a stále probíhá.
QUANTAQUEST	Projekt byl zahájen v září 2021 a stále probíhá.
INTERACT	Projekt byl zahájen v červnu 2021 a stále probíhá.

Příloha VI – Prostředky vynaložené na projekty PADR do konce roku 2021

Výzva k předkládání návrhů	Název výzvy	Vybraný projekt	Rozpočet projektu (v mil. EUR)	Předběžné financování (v %)	Prostředky vynaložené do konce roku 2021 (v %)
PADR-US-01-2017	Technologický demonstrační projekt pro zlepšení situační orientace v námořním prostředí	OCEAN 2020	35,5	40 %	90 %
PADR-FPSS-01-2017	Ochrana vojsk a vyspělé systémy vybavení vojáků nad rámec stávajících programů	ACAMS II	2,6	50 %	83 %
		GOSSRA	1,5	50 %	100 %
		VESTLIFE	2,4	50 %	90 %
PADR-STF-01-2017	Evropský obranný výzkum – strategický technologický výhled	PYTHIA	0,9	80 %	91 %
PADR-EDT-02-2018	Evropské vysoce výkonné a spolehlivé (re)konfigurovatelné součásti jednočipových systémů nebo jednosouborových systémů pro obranné aplikace	EXCEED	12,0	50 %	50 %
PADR-EF-02-2018	Vývoj evropského vysoce výkonného laserového efektoru	TALOS	5,4	50 %	90 %
PADR-STF-02-2018	Startovní dráha pro evropský obranný výzkum II – Strategický technologický výhled	SOLOMON	1,9	60 %	60 %
PADR-EMS-03-2019	Kombinované funkce radaru, komunikace a elektronické války založené na evropské technologii aktivního elektronického snímání pro vojenské aplikace	CROWN	10,0	30 %	30 %

Výzva k předkládání návrhů	Název výzvy	Vybraný projekt	Rozpočet projektu (v mil. EUR)	Předběžné financování (v %)	Prostředky vynaložené do konce roku 2021 (v %)
PADR-FDDT-OPEN-03-2019	Čelem k budoucnosti	METAMASK	1,4	65 %	65 %
		SPINAR	1,4	65 %	65 %
		PRIVILEGE	1,4	65 %	65 %
PADR-FDDT-EMERGING-03-2019	Nastávající převratné změny – Autonomní určování polohy, navigace a určování času	OPTIMISE	1,5	50 %	50 %
PADR-FDDT-EMERGING-03-2019	Nastávající převratné změny – Umělá inteligence v oblasti obrany	AIDED	1,5	50 %	50 %
PADR-FDDT-EMERGING-03-2019	Nastávající převratné změny – Kvantové technologie pro obranné aplikace	QUANTAQUEST	1,5	50 %	50 %
PADR-FDDT-EMERGING-03-2019	Nastávající převratné změny – Dlouhodobé účinky	PILUM	1,5	50 %	50 %
PADR-FDDT-EMERGING-03-2019	Nastávající převratné změny – Rozšíření kapacity vojáka	ARTUS	1,5	50 %	50 %
PADR-US-03-2019	Normy interoperability pro vojenské bezpilotní systémy	INTERACT	1,5	50 %	50 %
CELKOVÝ OBJEM PROJEKTOVÝCH PROSTŘEDKŮ (bez nákladů na odborníky a odměny Evropské obranné agentury)			85,5		71 %

Zdroj: EÚD.

Příloha VII – Poznátky získané v rámci programu PADR a nařízení o Evropském obranném fondu

Článek nařízení o ERF	Nařízení o Evropském obranném fondu	Rozdíl oproti programu PADR a připomínky
Ustanovení čl. 8 odst. 1	Článek stanoví, že „fond se provádí v rámci přímého řízení v souladu s finančním nařízením“, přičemž v odst. 2 téhož článku se dodává, že „odchylně od odstavce 1 tohoto článku mohou být konkrétní akce, v odůvodněných případech, [prováděny] v rámci nepřímého řízení...“.	Program PADR potvrdil význam nepřímého řízení grantů EU v oblasti obrany, jímž byla pověřena Evropská obranná agentura (která má ve svém nepřímém řízení 15 z 18 projektů PADR). Komise je toho názoru, že při využití dvojího postupu projednávání ve výborech (programový výbor Evropského obranného fondu vydává stanovisko 1) k ročnímu pracovnímu programu před jeho přijetím Komisí a 2) k rozhodnutí o udělení grantu vybraným projektům a jejich schválení Komisí) by přímé řízení mělo značné výhody, protože by umožnilo zachovat roční rozpočtový cyklus, kterému dává Evropský parlament pro účely kontroly přednost.
Ustanovení čl. 9 odst. 1	Článek stanoví, že „příjemci a subdodavatelé zapojení do akce musí být usazeni v Unii nebo v přidružené zemi“. Ustanovení čl. 9 odst. 4 až 8 umožňují výjimky.	Pro PADR žádné takové výjimky stanoveny nebyly. Rozhodnutí Komise o financování programu PADR z roku 2017, 2018 a 2019 stanoví, že „k podání žádosti jsou způsobilé subjekty ze všech členských států EU a Norska“. Projekty PADR neprokázaly potřebu takových výjimek.

Článek nařízení o ERF	Nařízení o Evropském obranném fondu	Rozdíl oproti programu PADR a připomínky
Ustanovení čl. 10 odst. 4	Pro způsobilé akce platí, že musí být „prováděny právními subjekty spolupracujícími v rámci konsorcia alespoň tři způsobilých právních subjektů usazených alespoň ve třech různých členských státech nebo přidružených zemích“. V čl. 10 odst. 5 se k tomu však dodává, že tato zásada „se nepoužije na akce týkající se přelomových obranných technologií...“. Tyto akce by tudíž mohl provádět pouze jeden subjekt, který by nespolečně pracoval s žádným jiným.	Na program PADR se vztahovala pouze jedna výjimka ze zásady, že akce musí být „prováděny právními subjekty spolupracujícími v rámci konsorcia alespoň tři způsobilých právních subjektů usazených alespoň ve třech různých členských státech“, a to konkrétně v případě výzvy PADR-US-01-2017, u níž byla vyžadována účast alespoň pěti právních subjektů.
12, 22	Články, které se zabývají kritérii pro udělení grantu, obsahují podrobný popis šesti kritérií, která mají být v rámci Evropského obranného fondu používána společně pro oblast výzkumu i vývoje, a dvě další kritéria pro rozvojové akce. Mohou přispět k lepší dokumentaci hodnocení návrhů.	Jedním z ponaučení, které přinesl program PADR, je potřeba většího počtu kritérií pro přidělování grantů.
Ustanovení čl. 15 odst. 2	Pokud jde o nepřímé náklady, ustanovení tohoto článku připouští i jinou možnost než „paušální sazbu 25 % celkových přímých způsobilých nákladů akce“: „nepřímé způsobilé náklady [mohou být] stanoveny v souladu s běžnými postupy příjemce pro účtování nákladů...“.	Ohledně programu PADR si řada organizací, s nimiž jsme hovořili, stěžovala na to, že krytí nepřímých nákladů paušální sazbou ve výši 25 %, které EU nabízí, je nedostatečné. I to je jedno z ponaučení, které přinesl program PADR.
Ustanovení čl. 34 odst. 1	Tento článek upřesňuje, že „Komisi je nápomocen výbor“.	Ačkoli se jedná o rozdíl oproti programu PADR, Komise právní požadavek na zřízení programového výboru pro Evropský obranný fond předjímala a v rámci programu PADR zřídila kvaziprogramový výbor.

Zdroj: EÚD.

Zkratky

CAP Tech: Skupina pro technologie v oblasti schopností (*Capability technology group*)

EDA: Evropská obranná agentura (*European Defence Agency*)

GŘ DEFIS: Generální ředitelství pro obranný průmysl a vesmír

PADR: přípravná akce zaměřená na obranný výzkum (*Preparatory Action on Defence Research*)

TRL: úroveň technologické připravenosti (*technology readiness level*)

Glosář

Interoperabilita: schopnost systému komunikovat a fungovat s ostatními systémy, včetně výměny dat.

Kvaziprogramový výbor: poradní orgán *ad hoc* zřízený Komisí, který je složen ze zástupců členských států EU a který je Komisi nápomocen při přípravě a provádění programu PADR.

Přelomová technologie: nově vznikající technologie, která je schopna přinést zásadní změny a radikálně zlepšit výkonnost v daném odvětví.

Skupina pro technologie v oblasti schopností: subjekt zřízený Evropskou obrannou agenturou za účelem provádění specifických výzkumných a technologických činností vycházející z dohodnutých potřeb nebo priorit v oblasti obranných schopností.

Společná bezpečnostní a obranná politika: součást zahraniční politiky EU, jež se zaměřuje na bezpečnost a obrannou kapacitu.

Standardizační doporučení: dokument NATO, v němž je uveden jeden nebo více nezávazných operačních standardů, které mají členské země podílející se na činnosti NATO uplatňovat.

Úroveň technologické připravenosti: metrika, která slouží ke stanovení vyspělosti určité technologie a umožňuje spolehlivé srovnání různých technologií v daném systému nebo prostředí.

Odpovědi Komise

<https://www.eca.europa.eu/cs/publications/sr-2023-10>

Odpovědi Evropské obranné agentury

<https://www.eca.europa.eu/cs/publications/sr-2023-10>

Harmonogram

<https://www.eca.europa.eu/cs/publications/sr-2023-10>

Auditní tým

Účetní dvůr ve svých zvláštních zprávách informuje o výsledcích auditů politik a programů EU či témat z oblasti správy a řízení zaměřených na konkrétní oblasti rozpočtu. Účetní dvůr vybírá a koncipuje tyto auditní úkoly tak, aby byl jejich dopad co nejvyšší, a zohledňuje přitom rizika pro výkonnost a zajištění souladu s předpisy, objem příslušných příjmů či výdajů, očekávaný vývoj, politické zájmy a zájem veřejnosti.

Tento audit výkonnosti provedl auditní senát III, který odpovídá za audit oblastí vnější činnost a bezpečnost a právo a jemuž předsedá členka EÚD Bettina Jakobsenová. Audit zpočátku vedl člen EÚD Juhan Parts a podporu mu poskytovali vedoucí kabinetu Ken-Marti Vaher a tajemník kabinetu Margus Kurm.

Audit dokončil člen Účetního dvora Viorel Ștefan, kterému poskytovali podporu vedoucí kabinetu Roxana Banicaová a tajemník kabinetu Olivier Prigent, vyšší manažer Michael Bain, vedoucí úkolu Joël Costantzer a auditoři Maria Luisa Gómez-Valcárcelová a Laurent Olivier. Jazykovou podporu zajišťoval Michael Pyper. Grafickou podporu zajišťovala Giuliana Luccheseová.



Viorel Ștefan



Roxana Banicaová



Olivier Prigent



Juhan Parts



Ken-Marti Vaher



Margus Kurm



Michael Bain



Joël Costantzer



Laurent Olivier



Michael Pyper

Giuliana
Luccheseová

AUTORSKÁ PRÁVA

© Evropská unie, 2023

Politiku opakovaného použití dokumentů Evropského účetního dvora (EÚD) upravuje [rozhodnutí Evropského účetního dvora č. 6-2019](#) o politice týkající se veřejně přístupných dat a opakovaném použití dokumentů.

Pokud není uvedeno jinak (například v jednotlivých upozorněních o ochraně autorských práv), je obsah EÚD vlastněný EU předmětem licence [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Je proto pravidlem, že opakované použití je povoleno za podmínky, že je uveden zdroj a případné změny jsou označeny. Osoby opakovaně používající obsah EÚD nesmí zkreslit původní význam nebo sdělení. EÚD nenese za jakékoli důsledky opakovaného použití odpovědnost.

Pokud konkrétní obsah zobrazuje identifikovatelné fyzické osoby, například na obrázcích zaměstnanců EÚD, nebo zahrnuje díla třetích stran, je nutno získat další povolení.

Je-li povolení poskytnuto, toto povolení ruší a nahrazuje výše uvedené obecné povolení a musí jasně uvádět veškerá omezení týkající se použití.

K použití nebo reprodukci obsahu, který není ve vlastnictví EU, může být nezbytné požádat o svolení přímo držitele autorských práv.

Programové vybavení nebo dokumenty, na něž se vztahují práva průmyslového vlastnictví, jako patenty, ochranné známky, zapsané (průmyslové) vzory, loga a názvy, jsou z politiky EÚD pro opakované použití vyloučeny.

Internetové stránky orgánů a institucí Evropské unie využívající doménu europa.eu obsahují odkazy na stránky třetích stran. Protože nad jejich obsahem nemá EÚD žádnou kontrolu, doporučujeme seznámit se s jejich vlastními zásadami ochrany soukromí a politikou v oblasti autorských práv.

Používání loga EÚD

Logo EÚD nesmí být použito bez předchozího souhlasu EÚD.

PDF	ISBN 978-92-847-9697-7	ISSN 1977-5628	doi:10.2865/617563	QJ-AB-23-009-CS-N
HTML	ISBN 978-92-847-9714-1	ISSN 1977-5628	doi:10.2865/55609	QJ-AB-23-009-CS-Q

Přípravná akce zaměřená na obranný výzkum (PADR) byla koncipována jako program, který byl předchůdcem Evropského obranného fondu. Tento audit je prvním auditem Účetního dvora v oblasti obrany. Posuzovalo se při něm, zda se EU díky programu PADR náležitě připravila na podstatné zvýšení objemu prostředků, které mají být vydávány na obranu prostřednictvím Evropského obranného fondu. Dospěli jsme k závěru, že i když se díky PADR podařilo získat určité poznatky, hodnota této přípravné akce jako zkušebního režimu pro zvyšování výdajů EU na obranu je kvůli krátké době jejího trvání a limitovaným výsledkům, které jsou k dispozici, omezená. Když byl Evropský obranný fond zřízen, většina projektů PADR ještě stále probíhala. Předkládáme několik doporučení, které mají napomoci Evropskému obrannému fondu dosáhnout jeho cílů. Jedná se zejména o vypracování dlouhodobé strategie, jak zvýšit využívání technologie vyvinuté v obranném sektoru EU.

Zvláštní zpráva EÚD podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce Smlouvy o fungování EU.



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace
Evropské unie

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Lucemburk
LUCSEMBURSKO

Tel.: +352 4398-1

Dotazy: eca.europa.eu/cs/Pages/ContactForm.aspx
Internetová stránka: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors