

Ing. Vladimír Karařfa, CSc., PhDr. Miloř Balabán Ph.D., PhDr. Antonín Rařek

Vývoj bezpečnostní politiky a strategie ČR v období 1990-2009

Příspěvek byl zpracován s využitím studie s názvem „Development of Security Policy and Strategy of the Czech Republic 1990-2009“ [1] prezentovaného na konferenci „The Prague Conference on the European Way of Security 2009“, která se konala dne 8. 1. 2009 v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR, a který lze nalézt na internetové adrese <http://www.ceses.cuni.cz/CESES-65.html>.

Konferenci zorganizovalo Středisko bezpečnostní politiky CESES FSV UK Praha ve spolupráci s Centre for Study of Global Governance London School of Economics and Political Science.

Bývalé Československo a ČR má od 17. listopadu 1989 za sebou dynamické dvacetiletí, tedy v podstatě stejnou dobu jako trvala první republika od skončení první světové války v roce 1918 až do svého faktického rozpadu po podpisu mnichovské dohody koncem září 1938. Vloni jsme oslavili devadesáté výročí existence naší republiky. Z toho jsme zhruba polovinu prožili v demokracii, druhou pak v nacistické totalitě a v komunistickém autokratickém režimu.

Změny po tzv. sametové revoluci byly proto velmi komplikované, musel být transformován jak politický a ekonomický systém, tak ozbrojená složka, jejichž součástí byly i části s výrazně represivním charakterem. Nejsložitější proto byly změny v rezortu ministerstva vnitra, a to zvláště pokud jde o státní policii (kontrarozvědku), tak rozvědku.

Jednoduchá situace nebyla ani v rezortu ministerstva národní obrany, v němž bylo 290 tisíc lidí, z toho 210 tisíc vojáků (cca 40 tisíc důstojníků, 20 tisíc praporčků a 150 tisíc vojáků v základní službě) a 80 tisíc občanských pracovníků. Armáda měla 3500 tanků, 4900 bojových vozidel pěchoty, 3400 dělostřeleckých systémů a 687 letadel, tedy v některých zbraňových systémech více než leckterá z evropských velmocí.

Armáda měla patnáct vševojskových divizí, dvě letecké divize, dvě divize protivzdušné obrany, dělostřeleckou divizi a raketové a protiletadlové svazky. Sbor vojáků z povolání byl výrazně politicky infiltrován: všichni generálové, 82 % důstojníků a 51 % praporčků z povolání bylo členy Komunistické strany Československa. Mít důstojnický průkaz do značné míry předpokládalo mít zároveň i průkaz stranický. Většina vojáků z povolání proto ani ztrátu svého stranického členství příliš nelitovala.

Přes všechny svízele se armáda postupně transformovala. Zprvu i pod vedením bývalých generálů, výrazněji poté pod civilní kontrolou, a to zvláště po přijetí vojenské doktríny v roce 1991. Při rozpadu státu na přelomu let 1992-1993 se armáda velmi disciplinovaně rozdělila. Nenásledovala tak osud armády jugoslávské a do určité míry ani sovětské.

Vliv na transformaci mělo především přijetí nové legislativy, obnovení činnosti Bezpečnostní rady státu, vstup do Severoatlantické aliance a Evropské unie, účast v zahraničních misích a profesionalizace armády. V tomto procesu sehrála pozitivní roli akceptace širšího pojetí bezpečnosti a jeho prosazování v praxi.

1. Východiska české obranné a bezpečnostní politiky

Když hovoříme o východiscích současného směřování české obranné a bezpečnostní politiky, je nutné alespoň krátce shrnout její vývoj a pozadí jejího vývoje. Tento vývoj je rámován

změnami legislativy, jež byla vytvořena ještě v době totality, střídáním vlád a změnami jejich programového směřování, přijímáním strategických dokumentů a jejich novelizací. Všechny tyto změny, kterými prošla oblast obrany a bezpečnosti Československa a od roku 1990 ČR, je pak třeba vidět v kontextu změn vnějších i vnitřních podmínek, v nichž se ČR nacházela.

1.1 Hlavní faktory ovlivňující vývoj bezpečnostní politiky

Československo od vzniku v roce 1918 a později i ČR procházelo ve vývoji složitými peripetiemi, které poznamenaly bezpečnostní politiku státu, zejména vztah občanů k bezpečnosti. Selhání politické reprezentace v letech 1938-1939, 1948 a 1968, nesplnění závazků a dokonce okupace republiky spojenci předznamenaly odtažitý vztah občanů ke státu a k jeho bezpečnostním strukturám. Česká společnost se však v době krizí dokázala vždy obdivuhodně semknout. Katastrofy, velké tragédie nebo válečné útrapy lidí kdekoliv ve světě doma vždy vyvolaly vlnu solidarity.

Období po rozdělení Československa v roce 1993 přineslo horečné hledání způsobu obrany nového českého státu. Příznivé bezpečnostní klima v Evropě vytvořilo vhodné podmínky pro rozvoj demokracie, transformaci ekonomiky a časový prostor pro hledání způsobu zajištění suverenity a územní celistvosti země. Brzy začal převládat názor, že hlavním pilířem bezpečnosti je NATO. Někdy dokonce zaznívala i naivní představa, že NATO je tou organizací, která nám dodá bezpečnost „na klíč“, tj. bez toho, že bychom pro to museli cokoli udělat.

Tento vývoj máme za sebou, ČR je suverénním státem, plnohodnotným a platným členem Organizace Severoatlantické smlouvy a Evropské unie. Je však nutno dodat, že vztah k tzv. evropské bezpečnostní a obranné politice EU (ESDP - European Security and Defence Policy) je stále rozpačitý. ČR vstoupila do již rozjetého evropského vlaku ve kterém hledá svoje místo a bez významu není ani skutečnost, že výsledky ESDP jsou zatím víceméně jen obtížně uchopitelné.

Léta od listopadu 1989 do rozdělení Československa na přelomu let 1992-1993 jsou pro náš nový stát již sice historií, ale zároveň i stále působící realitou. Také vývoj posledních let ČR má zahraničně politické a mezinárodní souvislosti a důsledky. Nabyté zkušenosti jsou cenné nejen pro nás, ale i pro země, které se stále nachází v podobné situaci jako Československo před dvaceti lety. To si často ani neuvědomujeme. Nekrvavá transformace totalitního státu komunistického typu ve stát demokratický a později rozdělení státu na dvě samostatné republiky jsou bezprecedentní. Vcelku úspěšně jsme zvládli transformaci totalitní armády v armádu demokratického státu a její bezproblémové rozdělení při rozdělení státu a v neposlední řadě i postupné vytváření základních předpokladů pro tvorbu a realizaci bezpečnostní politiky.

- Současný vývoj bezpečnostní politiky a vztah české společnosti k této politice a konečně i k vlasti a bezpečnosti obecně je výrazně ovlivňován historickými zkušenostmi. To nás staví do relativně unikátní situace, přinejmenším v euroatlantickém prostoru.
- ČR od vzniku samostatného Československa v roce 1918 prošla složitým vývojem od demokracie přes období fašistické a komunistické totality zpět k demokracii, něco jako „tradiční hodnoty“ nebo „národní bezpečnostní zájmy“ se vždy jen těžce definovaly.
- Bezpečnost ČR byla vždy závislá na spojencích, kteří minimálně dvakrát totálně zklamali, proto členství v jakékoli organizaci nebo koalici vnímá česká veřejnost vždy s nedůvěrou.
- Česká veřejnost se jen těžko přesvědčuje, že může sama v oblasti bezpečnosti něco ovlivnit, vědomí, že se nakonec vždy musíme přizpůsobit přání „velkého bratra“ vyvolává u řady lidí rezignaci, falešný pacifismus nebo odpor vůči dominantním spojencům.

1.2 Vývoj strategických dokumentů a legislativy v oblasti bezpečnosti

Při zajišťování obrany ČR smí stát – výrazněji než je tomu v jiných společenských oblastech – činit pouze to, co mu ukládá zákon. Jen v mezích vymezených zákonem může exekutiva hledat prostor pro formulování obranné politiky a následně pro tvůrčí rozpracování opatření nutných k jejímu uskutečnění. Parlament ČR právně vymezil a ve zkoumaném období upravoval obrannou funkci státu schválením právních předpisů pro oblast zajišťování obrany státu, stanovil její věcný obsah a vytvořil nástroje k jejímu uskutečňování.

Pro vývoj bezpečnostní legislativy v České republice byla po celé hodnocené období charakteristická určitá kontinuita právního řádu s bývalým komunistickým Československem. To je dáno zejména faktem, že po rozpadu České a Slovenské Federativní Republiky k 31. 12. 1992. [2] se ČR stala nástupnickým státem po zaniklém Československu. Zásadní zákony, jimiž se ze začátku řídila branná a bezpečnostní politika ČR, pocházely sice z období 1949 až 1989, nicméně již v roce 1990 prošly novelizací v československém parlamentu, později došlo k nahrazení nevyhovujících zákonů zákony zcela novými.

Cílem tehdejších úprav bylo zejména odstranění odkazů na vedoucí úlohu komunistické strany, depolitizace ozbrojených sil a bezpečnostních sborů (policie, hasičů, celníků, vězeňské služby), humanizace služby v těchto bezpečnostních složkách a omezení moci zpravodajských služeb a jejich lepší kontrola. Radikální změny byly provedeny především v oblasti bezpečnostních složek.

Určitým paradoxem vývoje bezpečnostní politiky ČR byla dlouhodobá absence právní normy a ústředního koordinačního orgánu v oblasti bezpečnosti. Touto normou se v roce 1998 stal ústavní zákon o bezpečnosti ČR, který stanovoval základní pravidla činnosti bezpečnostního systému v různých krizových situacích a pojmenoval instituce podílející se na zajišťování bezpečnosti ČR. Zákon rovněž znovu ustanovil Bezpečnostní radu státu [3] jako poradní orgán vlády pro věci bezpečnosti a obrany, v jehož čele je předseda vlády.

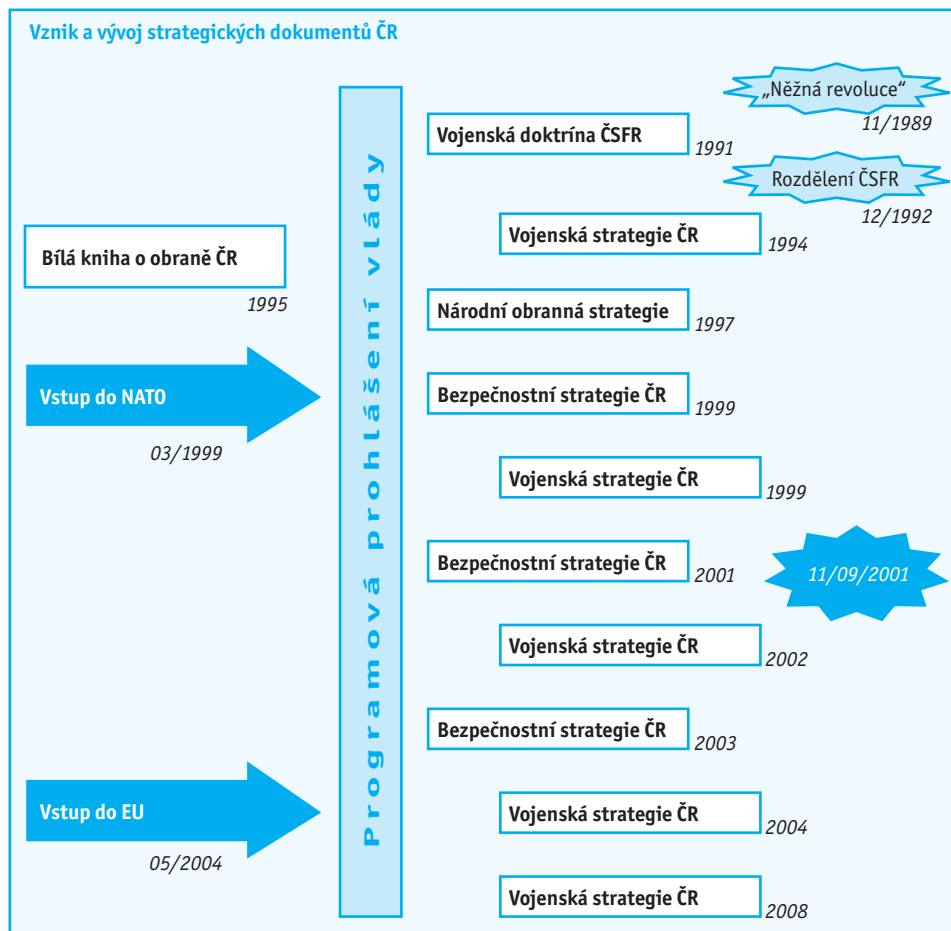
Již na počátku devadesátých let minulého století byl výchozí rámeček pro formování obranné politiky ČR dán základními principy obsaženými v příslušných právních předpisech [4]:

- obrana vlasti je považována za vrcholnou povinnost a za věc cti každého občana,
- pro zajištění obrany jsou budovány ozbrojené síly, stanovuje se úkol zvyšování jejich bojové pohotovosti v souladu s požadavky soudobého vojenství, předpokládají se současně opatření k obraně v národním hospodářství a opatření v krajích a okresech, včetně opatření k ochraně před nepřátelskými vzdušnými útoky, a příprava občanů k obraně,
- obrana je založena na branné povinnosti, odvodní povinnosti a služební povinnosti, pro zvláštní případy se vytváří záloha,
- zaveden je zvláštní stav „branné pohotovosti státu“ – stát do branné pohotovosti vstupuje nařízením mobilizace ozbrojených sil, vyhlášením válečného stavu nebo vypovězením války,
- součástí obrany státu je civilní obrana zahrnující opatření k zabezpečení ochrany a obrany obyvatelstva – povinnosti ukládané zákonem v zájmu ozbrojených sil mohou být ukládány i ve prospěch spojeneckých ozbrojených sil.

Takto formulované výchozí základní principy byly následně, v reakci na reálný společenský vývoj a v mezích zákona, postupně upravovány.

1.3 Vývoj strategických dokumentů ČR

Československá a později česká politická reprezentace se snažila od začátku roku 1990 formulovat základní principy obrany státní suverenity a demokratického státu, a zároveň se zapojit do mezinárodního úsilí o globální a celoevropskou bezpečnost. Postupně se upravovalo legislativní prostředí a vznikala řada strategických dokumentů, jak je to znázorněno na obr. 1.



Obr. 1: Vznik a vývoj strategických dokumentů ČR od roku 1990 po současnost

Vojenská doktrína České a Slovenské Federativní Republiky (1991)

Po vzniku samostatné ČR v roce 1993 byla obrana řízena podle Vojenské doktríny České a Slovenské Federativní Republiky z roku 1991. [5] Je nutno říct, že z těchto principů vycházely všechny později vytvořené strategické dokumenty. Jednalo se o rozpracování následujících oblastí a principů:

- všeobecná obrana ústavního zřízení státu, jeho suverenity, jednoty a územní integrity,

- použití ozbrojených sil k zachování či obnovení suverenity státu a jeho územní celistvosti,
- přebudování ozbrojených sil v procesu odzbrojení, v závislosti na jeho výsledcích,
- odhodlání zúčastnit se akcí kolektivní obrany více zemí, dojde-li k jejich ohrožení,
- odhodlání nevlastnit a nevyrábět jaderné zbraně, ani jiné ZHN a nepřipustit jejich rozmístění na vlastním území,
- poskytnutí ozbrojených sil v rámci akcí mírových sil OSN a v případě katastrof,
- rozvíjení civilní obrany jako relativně samostatné součásti systému obrany státu,
- rozvíjení systému hospodářské mobilizace, vytváření státních hmotných rezerv a operační přípravy státního území,
- využití podpory vyplývající z evropského systému kolektivní bezpečnosti.

K naplnění základních lidských práv a svobod občanů byla zavedena civilní služba jako alternativa povinné vojenské služby. [6] Historický význam doktríny však spočívá zejména v deklarativním odklonu od strategických principů Varšavské smlouvy a předchozí komunistické vojenské politiky.

Národní obranná strategie ČR (1997)

Národní obranná strategie ČR schválená vládou ČR v roce 1997 [7] formulovala zásadní systémové změny přístupu k naplňování obranné funkce státu. Byl deklarován záměr vytvořit jednotný bezpečnostní systém v rámci komplexní strategie obrany, plné členství v NATO bylo prohlášeno za prostředek ke zvýšení bezpečnosti a obranyschopnosti ČR, formulována byla možnost vyslání jednotek armády mimo území státu (se souhlasem Parlamentu ČR). Prozíravý byl záměr směřující k vytváření účelových uskupení sil, např. protiteroristických úderných skupin a byl vytyčen cíl vybudovat integrovaný záchranný systém. Význam tohoto rozhodnutí nesnižuje ani fakt, že toto opatření bylo koncipováno pro stav ohrožení státu.

Bezpečnostní strategie ČR (1999) a Vojenská strategie ČR (1999)

Bezpečnostní strategie ČR 1999 [8] přinesla kvalitativní změny obranné funkce státu. Ty byly dále rozpracovány ve Vojenské strategii ČR 1999. [9] Základním nástrojem obrany se nově stalo věrohodné odstrašení, podpořené dostatečnou vojenskou kapacitou, přičemž za nástroj věrohodného odstrašení bylo považováno NATO. Znamenalo to přechod od samostatné obrany k obraně kolektivní při zachování schopnosti individuální obrany ve smyslu čl. 51 Charty OSN. ČR nově deklarovala odhodlání použít sílu při obraně území státu a spojenců jako podmínku pro odstranění jakékoli hrozby a současně předpokládala možnost přijmout spojeneckou pomoc. ČR deklarovala i odhodlání účastnit se mírových operací. K tomuto účelu, i na základě závazků vyplývajících z obranného plánování NATO, ČR budovala a připravovala síly pro působení ve vojenských operacích v rámci aliančních mnohonárodních uskupení.

Bezpečnostní strategie ČR (2001, 2003) a vojenské strategie ČR (2002, 2004) [8], [9]

Další systémové změny obranné funkce státu přinesly *bezpečnostní strategie ČR 2001 a 2003*, [10] následně rozpracované ve *vojenských strategiích ČR 2002 a 2004*. ČR nově deklarovala odhodlání přispívat i do mírových operací, které nevyplývají ze smluvních závazků

či přímého ohrožení, ale jsou v souladu se zájmy ČR. Byla konkrétněji definována problematika preventivního působení obranného systému. Novým prvkem se stalo zapojení do společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU a v jejím rámci do ESDP. ČR deklarovala vůli vytvářet podmínky pro připojení k projektům či systémům proti ZHN. Zatímco v Bezpečnostní strategii 1999 byl deklarován záměr výstavby poloprofesionální armády, Bezpečnostní strategie ČR 2003 již vytyčila cíl výstavby plně profesionální, moderně vyzbrojené, vysoce mobilní a flexibilní armády, schopné účastnit se aliančních a případně jiných mezinárodních operací i mimo území ČR. [11]

Vojenská strategie ČR (2008)

Aktuálně je obsah obranné funkce státu dán *Vojenskou strategií ČR 2008* [12], v níž jsou formulovány základní principy obranné politiky. Výrazněji než předchozí strategické dokumenty zdůrazňuje skutečnost, že obrana ČR je založena na aktivním zapojení ČR do činnosti organizací, jichž je členem, zejména NATO a EU, dále OSN a OBSE. Z toho vyplývá i zvýraznění „expediční“ funkce ozbrojených sil.

2. Praktická realizace bezpečnostní politiky

Koncepce bezpečnostní politiky Československa do roku 1989 vycházela z bipolárního rozdělení světa a jeho podřízenosti spojeneckým závazkům Varšavské smlouvy. Po listopadu 1989 se situace zásadně změnila. První kroky transformace systému obrany ČR začátkem devadesátých let byly poznamenány snahou o destrukci staré, minulostí poznamenané struktury a procesů. Nebylo to jednoduché.

Bezpečnostní systém na začátku devadesátých let minulého století tvořili lidé, kteří ve svém životě nepoznali jiný režim než komunistický. Přestože převážná většina z nich měla hned na začátku devadesátých let snahu o transformaci ozbrojených složek na instituce sloužící demokratické společnosti, chyběly jim zkušenosti. Odborníků z disentu nebylo mnoho, a navíc jejich zkušenosti odpovídaly praxi šedesátých let. Proto je logické, že obsah transformačních kroků byl v řadě oblastí poznamenán myšlením studené války a bipolarity. Tomu odpovídal i obsah prvních strategických a doktrinárních dokumentů, praktická politika, a konečně i myšlení drtivé většiny české populace. Je nutno poznamenat, že podobné problémy se řešily nejen v ČR, protože procesem hledání procházely i tehdejší „zkušené“ demokracie – země NATO, které se najednou, a nutno říct že nečekaně, ocitly v nové bezpečnostní situaci.

Základním úkolem polistopadového období bylo vypracovat bezpečnostní politiku a z ní vycházející strategii jako syntézu mezinárodně politické koncepce, obranné koncepce a vnitřně bezpečnostní koncepce. Jen tato strategie se mohla stát východiskem, aby obrana nebyla záležitostí pouze armády a rezortu ministerstva obrany, ale celého státu a společnosti, všech občanů. [13]

V reakcích na bezpečnostní hrozby a rizika bylo možné identifikovat dva přístupy. První, silnější, pro který byla postupně i většina občanů, preferoval naše vztahy západním směrem, k NATO jako jedinému garantu evropské bezpečnosti. Druhý, „historický“ přístup, varoval před jednostrannou orientací, poukazoval, že se nám nikdy nevyplatila: v roce 1938 pohřbily naši svobodu západní velmoci v Mnichově, v roce 1968 náš spojenec Sovětský svaz s dalšími armádami Varšavské smlouvy nás dokonce okupoval. Z toho se vyvozovaly dva závěry:

abychom při zajišťování bezpečnosti byli méně závislí a více spoléhali na sebe, a dále abychom se rovnoměrněji orientovali na všechny potenciální partnery v Evropě a na již existující bezpečnostní struktury.

Převážila orientace k NATO. Preferovala ji politická pravice (s výjimkou krajní pravice), dále střed i část levice. Proti byla Komunistická strana Čech a Moravy (KSČM).

2.1 Cesta ČR do NATO

Přistoupení do NATO znamenalo splnit řadu předpokladů, a to zdaleka nejen vojenských. Předstoupněm k tomu bylo přijetí podmínek aliančního programu Partnerství pro mír (PfP - Partnership for Peace). Vyžadovalo to mj., abychom měli dostatečné prostředky na transformaci armády, která by vedla k větší kompatibilitě s armádami NATO. Při naší orientaci na NATO však nebylo možné opomenout, že tato organizace nejen garantuje naši bezpečnost, ale že s ní zároveň budeme muset sdílet všechny její bezpečnostní hrozby a z nich vyplývající rizika.

Vojenská strategie z roku 1994 [14] předpokládala, že ČR a její armáda musí být připravena čelit vojenskému napadení jakkoli silným protivníkem z kteréhokoli směru a za jakýchkoli podmínek s využitím možností mezinárodních bezpečnostních struktur a spojenců. Ukazovala se proto stále naléhavěji potřeba politicky vyjasnit úlohu, postavení a charakter armády z hlediska zájmů ČR.

Poslanecká sněmovna parlamentu, zejména její branný a bezpečnostní výbor, se však více soustřeďovaly na omezování moci armády, personální změny a kritiku. [13] Východisko spatřovala jednostranně v členství v NATO, od kterého se očekávalo že nám pomůže nalézt cestu k dalšímu zaměření činnosti armády. Vedoucí představitelé předpokládali brzký vstup ČR do NATO, což se přijetím a zejména realizací projektu PfP ukázalo jako nereálné. Mylný předpoklad, že ČR rychle vstoupí do NATO, byl jednou z příčin, proč nebyly včas rozvinuty práce na přestavbě Armády ČR. I v tom se ukázalo, že je třeba stanovit politickou koncepci bezpečnostní politiky.

Skutečné začleňování ČR do aliančních struktur se odehrávalo ve dvou základních rovinách či etapách. První z nich bylo bezesporu období příprav na členství, které bylo úspěšně završeno 12. března 1999. Tato etapa měla pro naši zemi životně důležitý význam, neboť spoluurčovala naše mezinárodně-politické směřování v období po studené válce.

Jenže, chtěli jsme být součástí „elitního“ klubu, aniž jsme přesně věděli, co to ve skutečnosti obnáší. Chtěli jsme mít výhody členství v NATO, aniž bychom přesně znali povinnosti a závazky.

Dne 12. března 1999 vstoupila ČR do Severoatlantické aliance. Po rozpadu Varšavské smlouvy a odchodu sovětských vojsk šlo z bezpečnostního hlediska o další historicky klíčový krok v zajištění naší obrany. Okamžik vstupu do NATO lze v dlouhodobém horizontu považovat za skutečně zlomový bod pro bezpečnost ČR. Bylo to ovšem jen logické pokračování procesu, který začal již v době našich příprav na členství a formálním vstupem získal na nové kvalitě.

Druhá fáze našeho vztahu k Alianci je obsahově zcela jiná. Začíná rolí řádného člena, kdy se převzetím přímé odpovědnosti spolupodílíme na každodenní existenci Severoatlantické aliance v novém bezpečnostním prostředí. Zdaleka již nejde jen o ČR, ve hře je bezpečnost našich spojenců a širšího mezinárodního společenství.

Stále zřetelněji se ukazovalo, že členství v NATO se týká nejen ministerstev zahraničních věcí a obrany, ale že se musí promítnout do celé státní správy. Bylo nutné například připravit rozsáhlou změnu našeho branného zákonodárství. Jednalo se o zákon o zajišťování obrany či o zákon o ozbrojených silách ČR a o mnoho dalších.

Faktem zůstává, že zásadní změny se musely uskutečnit přímo v armádě, a to od základu. Z hlediska filozofie své výstavby byly ozbrojené síly ČR ozbrojenými silami sovětského typu. Tento koncept byl založen na předpokladu, že v případě mobilizace vytvoří profesionální důstojníci organizační jádro válečně vytvářených útvarů, které bude rychle doplněno branně povinnými vojáky. Tomuto konceptu odpovídalo také hodnotní složení vojenského profesionálního personálu. [15]

V prvé řadě bylo nutné změnit způsob uvažování důstojnického sboru i představitelů rezortu MO. Chystali jsme se vstoupit do nejúspěšnější politicko-vojenské organizace za uplynulých padesát let. Její charakter je mj. dán kolektivním způsobem zajišťování obrany, ale na základě poněkud jiné filozofie, než na který jsme si zvykli ve Varšavské smlouvě. Ta byla víceméně organizací vojenskou, s direktivním způsobem rozhodování. Rozhodovalo spojenecké velení v Moskvě, tady se pouze vykonávalo. Severoatlantická aliance je organizací politicko-vojenskou, kde se rozhoduje na základě politického konsenzu. Žádná direktiva shora, ale národní pozice s možností práva veta. Tento způsob uvažování se musel od základu změnit. Pamětníci říkají, že pro éru Varšavské smlouvy bylo charakteristické říkat „ONI“ a myslelo se tím právě velení tohoto paktu, zatímco v současné době říkáme „MY“ a opravdu se cítíme být součástí aliančních rozhodování.

Objevovaly se však i další problémy – souvisely s ochranou utajovaných informací a s tím spojenými bezpečnostními prověrkami osob, s jazykovými znalostmi vojáků, které neodpovídaly aliančním standardům. Tyto problémy se řešily jen velmi těžce a některé z nich nejsou dorešeny doposud.

2.2 Vývoj obranného rozpočtu

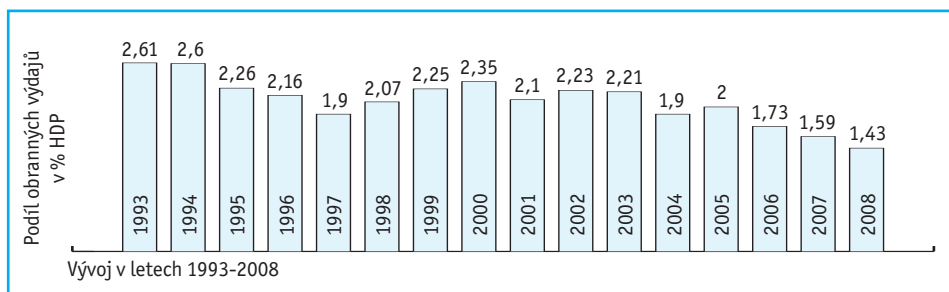
Jedním z faktorů, rozhodujících o životnosti jakékoliv strategie, je její ekonomické zabezpečení, jež musí být v souladu s uskutečňováním všech uvažovaných záměrů a opatření. Jde v tomto smyslu především o finanční zdroje státního rozpočtu, zbrojní akvizici, tvorbu a udržování průmyslové základny obrany a s tím spojený výzkum a vývoj.

Vývoj v této oblasti kopíroval vývoj veřejného mínění na pocit ohrožení vlastní bezpečnosti, a zejména názor české populace na potřebu ozbrojených sil. Přestože oficiální politická reprezentace, bez ohledu na zastoupení politických stran ve vládě a v parlamentu, od počátku devadesátých let deklarovala svou bezpečnostní a obrannou politiku s velkou vážností, musela se potýkat s tlaky na hledání prostředků pro řešení zejména ekonomických a sociálních aspektů rozvoje českého státu, které (a často z populistických důvodů) měly vyšší prioritu. Z tohoto hlediska je realitou, že sektor obrany a bezpečnosti se postupně dostával na okraj zájmu a často sloužil jako zdroj finančních prostředků pro řešení jiných potřeb. Obsah strategických dokumentů při rozhodování o vyčleňování zdrojů na bezpečnost přitom nebyl rozhodující; naopak, tyto dokumenty se formulovaly tak, aby odpovídaly aktuální realitě a prostředkům, které je vláda ochotna uvolnit.

Vztah politické reprezentace ČR k zajištění obrany a bezpečnosti lze dokumentovat na vývoji výše finančních prostředků, které rezort MO dostal přidělené v jednotlivých letech.

Z údajů uvedených v grafu na str. 13 lze interpretovat následující závěry:

- ČR se po vstupu do NATO snažila dodržovat platnou zásadu vyplývající z požadavků na obranné plánování v NATO, a sice obranné výdaje ve výši zhruba 2 % z HDP,
- impulzem pro další rozvoj a modernizaci ozbrojených sil se stalo rozhodnutí o jejich reformě v roce 2002,



Obr. 2: Rozpočtové prostředky Ministerstva obrany v letech 1993-2008 [16], [17]

- po roce 2003 vláda ustupovala od závazků a finanční prostředky z hlediska podílu na HDP postupně snižovala.

Současný vývoj veřejných financí v ČR je vzhledem ke světové finanční krizi pro rozpočet rezortu MO nepříznivý. Prioritou stále zůstává plnění mezinárodních závazků v zahraničních misích. Lze očekávat omezování výdajů na modernizaci ozbrojených sil i personálu. Tlak na rychlost realizace úsporných opatření však může mít nepříznivé důsledky na kvalitu některých strategických rozhodnutí a vyvolává otázky, zda rychlost přijímání úsporných opatření nezapříčiní některé nevratné změny.

Poslední, doposud platná **Bezpečnostní strategie 2003** [9] se jeví jako více deklarativní než exekutivní dokument. Skutečnost, že doposud nebyla zahájena její aktualizace nesevřídí o skutečném zájmu politické reprezentace o systémové řešení problémů, na které společnost i politické strany oprávněně poukazují. Modernizace ozbrojených sil se ve skutečnosti zpomalila a v některých oblastech prakticky zastavila, OS byly a jsou sice schopny naplnit část ambicí v účasti ve vojenských operacích NATO a EU, ale ve vztahu k plnění úkolů společné obrany (podle čl. 5 Washingtonské smlouvy) však o tom panují v odborné i laické veřejnosti mnohdy oprávněné pochybnosti. Jedním z argumentů běžně používaných pro snižování rozpočtových výdajů ČR na obranu je, že ministerstvo obrany není v praxi schopno přidělené prostředky v daném roce utratit. To je pravda jen částečně, protože to mnohdy akviziční systém platný v ČR ani neumožňuje.

2.3 Ozbrojené síly ČR

Ozbrojené síly ČR procházejí od roku 1990 procesem permanentní reformy a transformace. Má to svoji logiku. Musely se vyrovnat s řadou společenských změn historického významu: kolapsem komunistického režimu a zahájením budování demokratické společnosti, rozpadem Varšavské smlouvy, rozdělením Československa, vstupem ČR do NATO a EU. Uvážíme-li, že se permanentně transformuje i Severoatlantická aliance, je částečně omluvitelné, že za posledních dvacet let došlo k řadě rozhodnutí, které dnes lze považovat jako pochybení. To, co je jen už stěží omluvitelné, je skutečnost, že oficiálně neexistuje žádná analýza nebo studie, která by objektivně zkoumala příčiny chyb, které měly systémový charakter, a které se v mnohých případech opakují dodnes.

Rok 2003 byl pro ozbrojené síly ČR rokem k zahájení největší reformy za dobu jejich moderní historie. Jednotlivé kroky reformy byly rozděleny do etap až po rok 2014. Přestože se podařilo splnit řadu opatření, stále klesající zdrojový rámec způsobuje posun některých významných

modernizačních programů do dalších let. To je jedna z příčin, která je velmi často uváděna odpovědnými představiteli rezortu MO. Nelze však neupozornit ani na vážné nedostatky ve strategickém řízení, které zapříčinily, že reforma je dnes někde jinde, než se v to roce 2003 plánovalo.

Určitým kladem je, že ozbrojené síly v roce 2008 dostaly nejen aktualizované politické zadání ve vojenské strategii ČR, ale i v dlouhodobé vizi stanovené priority jejich rozvoje v horizontu přibližně 20 let. V obou dokumentech se zvyrazňuje jejich expediční charakter, což je českou veřejností kvitováno kladně, ale i kriticky. Schopnost působit v operacích mimo území státu je kladena do protikladu s její teritoriální funkcí. Je fakt, že tento problém není doposud dostatečně prozkoumán a v bezpečnostním systému ČR vyřešen. Rovněž citlivě je vnímán i předpoklad, že teritoriální funkce českých ozbrojených sil jsou deklarovány jen velmi neurčitě a že státní suverenity a obrana teritoria ČR by měla být téměř 100 % garantována zejména spojení.

2.4 Vyzbrojování a průmyslová základna obrany

Záměr vyjádřený *Bezpečnostní strategií ČR 2003* o podpoře „obránně průmyslové základny“, se daří v praxi realizovat jen s obtížemi. ČR nemá průmyslovou základnu obrany (defence industrial base), tak jak je chápána ve „starých“ evropských zemích, zejména u členů bývalé Západoevropské unie (ZEU), a prosazována v evropském integračním projektu EDTIB (European Defense Technology and Industrial Base). Taková základna je založena na úzké součinnosti státu a vybraného průmyslového sektoru, vycházející z příslušné státní průmyslové politiky a koordinované vojenské akvizice. Ani takto koncipovanou průmyslovou politiku ČR stále nemá. V dosavadní praxi se v případech naléhavé potřeby přijímaly na vládní úrovni dílčí usnesení k armádnímu nákupu jednotlivých položek značného finančního objemu, převážně ze zahraničí. Tato mnohdy improvizovaná a sporná rozhodnutí neznamenají žádný koncepční akt a vývoj obranného průmyslového sektoru nijak neovlivňují. Důsledkem je roztržštěný průmyslový sektor, založený převážně na malých a středních společnostech, s limitujícími možnostmi rozvoje. [18]

Vzhledem k neuspokojivému vývoji českého zbrojního sektoru a současným nepočteným českým ozbrojeným silám zanikla v domácím průmyslu řada oborů. Navíc podniky ztratily své postavení finálních dodavatelů a podíl zbrojní produkce v jejich podnikatelských aktivitách stále klesá. Při armádních akvizicích v zahraničí jsou tak domácí zbrojní výrobci odkázáni na podružné kooperace a nahodilé technologické transfery, přitom jejich spoléhání na offsetová plnění je v měnícím se evropském prostředí stále problematičtější.

Dosavadní zbrojní vývoz byl donedávna živěn převážně prodejem nadbytečné techniky a materiálu z likvidovaných armádních zásob do tzv. rozvojových zemí. Tento zdroj byl v podstatě vyčerpán a vývoz do zemí EU, který by svědčil o zapojování do evropské spolupráce, je (s výjimkou Slovenska) marginální. Nic na věci nemění ani úspěchy, které v oblasti obchodu s vojenským materiálem byly zaznamenány v roce 2008.

2.5 Obranný výzkum a vývoj

ČR zdědila po Československu relativně rozsáhlou výzkumnou a vývojovou základnu integrovanou do rezortu MO. Tato základna byla později reorganizována s cílem oddělit ji od přímého financování ze státního rozpočtu, umožnit její financování prostřednictvím příjmů získaných vlastní činností a umožnit jí nabízet své kapacity na trhu.

Činnost těchto rezortních zařízení byla doplňována činností zařízení mimorezortních, šlo-li o projekty obranného výzkumu a vývoje, které si vyžadovaly spolupráci s kapacitami

obrného průmyslu. Tyto kapacity byly postupně v průběhu devadesátých let 20. století zprivatizovány, čímž stát ztratil svůj monopol na realizaci obranného vývoje a výzkumu. Vlastní základna rezortu MO pro obranný výzkum a vývoj pak byla v důsledku rozpadu těchto tradičních vazeb a některých nesystémových strategických rozhodnutí postupně redukována. Kapacity pro technický výzkum a vývoj a zkušebnictví představované sítí vojenských technických ústavů si zachovaly svoje funkce, byť omezeně. Kapacity pro bezpečnostní a operační výzkum byly nejprve reorganizovány (např. bývalý Výzkumný ústav generálního štábu nebo Ústřední vědecko-informační středisko ČSLA) na nové instituce (Institut pro strategická studia, Institut pro výzkum operačního umění, potom Ústav obranných studií a Institut strategických studií Univerzity obrany), a na konec byly všechny, prakticky bez náhrady, zrušeny. [19]

Redukci prošly i kapacity vojenských škol, když na půdorysu tří vojenských vysokých škol, Vysoké vojenské školy pozemního vojska ve Vyškově, Vojenské akademie v Brně a Vojenské lékařské akademie Jana Evangelisty Purkyně v Hradci Králové, vznikla Univerzita obrany.

Zatímco v devadesátých letech byly prostředky pro obranný výzkum a vývoj přidělovány nesystematicky, od roku 2000 nastal obrat k lepšímu, každoročně bylo vyčleňováno zhruba 500 mil. Kč, a to pro všechny subjekty v tržním prostředí, které jsou schopny realizovat požadavky na výzkum a vývoj jednotlivých uživatelů, tzv. správců schopností ozbrojených sil ČR. Výše přidělovaných prostředků v posledních osmi letech v podstatě stagnuje. [20] Počet projektů ve vojenství se proto snižuje a v širším konkurenčním prostředí se uplatňují jen zřídká.

2.6 ČR a mírové operace

ČR se výrazně angažuje při řešení krizí ve světě v místě jejich ohnisek. Ve srovnání s velkými zeměmi, se může zdát náš příspěvek k udržení míru a bezpečnosti malý. Vzhledem k počtu obyvatel a ekonomické síle státu je však v mnoha ukazatelích nadstandardní. Od počátku devadesátých let minulého století se demokratické Československo a po svém rozdělení ČR aktivně zapojovaly do mezinárodního úsilí o řešení krizí na Balkáně, ale i na Blízkém východě a jinde. Stručný přehled o této angažovanosti je uveden v tabulce na následující straně. [21]

Kromě účasti v humanitárních a stabilizačních operacích na řešení krizí mimo území ČR působili a někde dosud působí příslušníci ozbrojených sil ČR ve funkcích vojenských pozorovatelů OSN a OBSE: UNGCI (Irák), UNMOP (Chorvatsko), UNOMIG (Gruzie), UNAMSIL (Sierra Leone), MONUC (Kongo), UNMEE (Etiopie-Eritrea), UNMIK (Kosovo), UNMIL (Libérie), UNAMA (Afghánistán) v průměrném počtu asi 13-20 osob.

Pozornost si při posuzování vojenských výdajů zaslouží operace, tvořící významnou součást české účasti při plnění závazků vůči NATO a úkolům v ESDP. Graf na straně 16 (obr. 3) shrnuje náklady vynaložené z kapitoly ministerstva obrany na vojenské operace v zahraničí. ČR vynaložila za deset let na tyto operace 13,6 mld. Kč. Vynaložené prostředky vzrostly v roce 2008 ve srovnání s rokem 1999 o 178 %. Celkové výdaje ve srovnání roku 1999 a 2008 vzrostly o 227 %, přičemž výdaje na uvedené operace tvořily v roce 1999 celkem 3,8 %, v roce 2008 byl podíl necelé 3 %. V uvedeném desetiletí se ČR zúčastnila 26 operací, nejnákladnější byla účast AČR v SFOR (2,7 mld. Kč), KFOR (5,5 mld. Kč), „Trvalá svoboda“ a ISAF (2,6 mld. Kč).

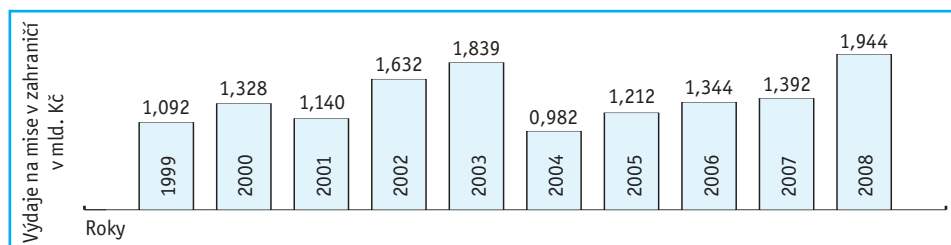
3. Veřejná diskuze o bezpečnostní politice

Vstup do NATO v roce 1999 a v roce 2004 do EU uzavřel vnější rozměr transformačního období a změnil postavení ČR v politickém a bezpečnostním prostředí de iure. Naše bezpečnost

Tab.: Účast ozbrojených sil ČR ve vojenských misích od roku 1990

Mise/Operace	Doba	Max. počet	Charakteristika nasazených sil	Poznámka
	nasazených ozbrojených sil ČR			
Desert Shield, Desert Storm Saúdská Arábie, Kuvajt	06/1990 – 07/1991	200 osob	☐ speciální protichemická jednotka	speciální protichemická jednotka
UNPROFOR, UNCRO Chorvatsko, Bosna a Hercegovina	04/1992 – 12/1995, od roku 2004	500 osob, 1000 osob	☐ monitorovací mise, odborná lékařská pomoc, humanitární funkce	zesílený prapor, polní nemocnice
IFOR / Joint Endeavour Bosna a Hercegovina	02/1995 – 03/1996	1000 osob	☐ zabezpečení realizace daytonské smlouvy	zesílený prapor, štáby
SFOR / Joint Guard, Joint Forge Bosna a Hercegovina	01/1997 – 12/2001	600 osob	☐ zabezpečení realizace daytonské smlouvy	mechanizovaný prapor, vrtulníky, štáby
AFOR / Allied Harbour Albánie, Kosovo	04/1999 – 09/1999	200 osob	☐ odborná lékařská pomoc, péče o uprchlíky	polní nemocnice, jednotka civilní ochrany
KFOR / Joint Guardian Kosovo	07/1999 – dosud	200 – 800 osob	☐ zajištění rekonstrukce a bezpečnosti	mechanický prapor
Enduring Freedom, Kuvajt	07/2002 – 12/2003	400 osob	☐ monitorování a odstraňování následků použití ZHN, pomoc silám CO Kuvajtu	zesílený prapor chemické ochrany
Irák	04/2002 – 12/2003	250 osob	☐ zdravotnická pomoc v rámci CIMIC	polní nemocnice
FINGAL, Afghánistán	05 – 12/2002	150 osob	☐ zdravotnická pomoc v rámci CIMIC	polní nemocnice
EUFOR / Althea, Bosna a Hercegovina	01/2004 – 07/2007	do 100 osob	☐ pomoc při rekonstrukci a stabilizaci	strážní, zabezpečovací a monitorovací jednotky
ISAF, Afghánistán	01/2006 – dosud	postupný nárůst, nyní 400 osob	☐ řízení letiště (KAIA), zdravotnická pomoc; ☐ PRT Lógar	leteckí specialisté, polní nemocnice, zabezpečovací jednotky
MNF-I, NTM-I, Irák	01/2004 – 12/2008	nyní 100 osob	☐ strážní zajištění, výcvik příslušníků iráckých ozbrojených sil	strážní jednotka, Vojenská policie

Zdroj: www. army.cz



Obř. 3: Celkové výdaje státního rozpočtu v kapitole ministerstva obrany na vojenské/mírové operace [22], [23]

se tím zvýšila, zvýšila se i naše odpovědnost za tvorbu a realizaci takové bezpečnostní politiky, která ovlivní v krátkodobém i dlouhodobém horizontu nejen bezpečnost a obranyschopnost ČR, ale i jejích spojenců. Nutno dodat, že jsme se ocitli, aniž bychom si to v době vstupu do NATO v roce 1999 dokázali až tak jasně představit, mezi mnoha „mlýnskými kameny“, které přinesl mj. dynamický světový a evropský vývoj. Ten se zrychlil v poslední dekádě minulého století, a zvláště v prvních letech století současného. Tato dynamika nás přitom překvapila, překvapuje, a někdy trochu i zaskočila. V takové situaci se těžko bezpečnostní politice vtiskává jasná a silná myšlenka. Měli bychom se o to ale nicméně pokoušet.

3.1 ČR ve vztahu k evropské bezpečnostní a obranné politice [24]

Bezpečnostní strategie EU (BS EU) je příležitostí k otevření širšího diskurzu o evropské bezpečnosti, kterého by se v ČR mohla ujmout bezpečnostní komunita, neboť BS EU představuje základ důležité debaty o strategické orientaci EU a jejích priorit. V centru pozornosti by mohly být např. otázky, zda BS EU může přispět k překonání bezpečnostní politiky definované národními zájmy, perspektiv přenášení odpovědnosti za bezpečnost na nadnárodní model nebo ke sdružování stávajících evropských obranných zdrojů a jejich účinného využívání. Stranou pozornosti by neměla být ani možnost přípravy evropské vojenské doktríny, vojenských aspektů evropské politiky sousedství a vytvoření strategie vnitřní bezpečnosti Evropské unie (vnitřní bezpečnost v unijní strategii absentuje).

Při hodnocení hrozeb bychom neměli podléhat jakémusi automatismu či strnulosti. Neměly by být jednostranně zdůrazňovány pouze některé hrozby, jako jsou např. terorismus, hrozba rozšiřování ZHN, bez náležitého vyhodnocení dalších silících hrozeb, jako jsou např. podceňování diktátorských režimů, sociálně-ekonomické hrozby (extrémní chudoba), působení organizovaného zločinu, [25] korupce, technologické katastrofy, environmentální hrozby (globální oteplování), kulturní hrozby (růst nacionalismu, fundamentalismu), informační bezpečnost, zranitelnost finančních trhů apod.

Reakce na zmíněné hrozby otvírá problém adekvátní reakce. Např. se to týká pochopení faktu, že asymetrické hrozby ze strany teroristických organizací vůči státům, infrastruktuře, občanům, ale také ozbrojeným silám vyžadují i asymetrické reakce. Komplexnost vnějších i vnitřních bezpečnostních hrozeb, které mohou ohrožovat stabilitu společnosti, nastoluje potřebnost zdokonalovat **systém komplexního řízení bezpečnosti země**. Jedině takový systém může zajistit obranu proti útoku, který není primárně veden na území státu (v tradičním teritoriálním pojetí), ale na jeho infrastrukturu, podstatu jeho společnosti, fungování institucí a i na životní styl občanů.

Jedná se o složitý cíl, který má u nás historickou, politickou, ekonomickou, právní, i psychologickou dimenzi. Poslední dvě dimenze přitom mají v době respektující dodržování lidských práv klíčový význam – musí se hledat rovnováha mezi zajištěním bezpečnosti občanů a státu a zachováním občanských práv a svobod. To platí zejména v souvislosti s implementací evropského pojetí tzv. lidské bezpečnosti (human security).

3.2 Účast ČR v mírových misích [26], [27]

Účast ozbrojených sil ČR při řešení krizových situací v zahraničí nebyla a doposud není veřejností chápána jednoznačně. Na jednu stranu si občané ČR uvědomují nezbytnost podílet se na kolektivním úsilí ke zvyšování globální světové, a tím nepřímo i vlastní bezpečnosti. Na druhou stranu některé skupiny obyvatel a politické strany poukazují, že přílišná angažovanost v konfliktech mimo území ČR je možným zdrojem rizik pro vnitřní bezpečnost. Druhým

argumentem je ekonomické hledisko, kdy se zvyrazňuje, že zdroje vynaložené na úhradu nákladů spojených se zahraničními misemi lze uplatnit lépe. Existuje i méně významná skupina aktivistů, kteří odmítají jakékoliv formy použití násilí i samotnou existenci ozbrojených sil.

Oficiální zahraniční politika ČR až do roku 2008, přes změny politické reprezentace ve vládách od počátku devadesátých let minulého století a změnu rétoriky po přechodu do opozice, byla v podstatě konzistentní a kompatibilní s obecnými trendy. Znepokojivý vývoj jako důsledek vnitropolitické konfrontační politiky mezi vládní koalicí a opozicí vznikl v roce 2008. Za závažný precedens s negativními důsledky lze považovat parlamentní diskuzi o účasti ozbrojených sil v zahraničních misích. Souhlas se záměrem dalšího působení ozbrojených sil ČR v zahraničních misích byl podmíněn ústupky v marginálních otázkách souvisejících s reformou zdravotnictví.

Po celé hodnocené období je u nás preferován **humanitární akcent misí**. Českou veřejností je tradičně lépe hodnoceno vyslání českých vojáků k mírovým než k bojovým misím. Proto převládá vysílání zdravotníků, vojenských policistů nebo strážníků a výcvikových jednotek zabezpečujících stabilizaci a další mírový rozvoj v krizových oblastech. Plnění bojových úkolů ofenzivního charakteru, přes relativně dobrou úroveň vycvičenosti jednotek, bylo a je ojedinělé.

Plnění úkolů v misích je jedním z hlavních faktorů růstu prestiže ozbrojených sil v očích české veřejnosti. Jsou oceňovány zejména případy humanitárních aktů jako pomoc uprchlíkům, ochrana civilistů, pomoc při výstavbě škol nebo záchraně životů civilistů a dětí působením českých polních nemocnic. Je kladně hodnocena i vzrůstající schopnost příslušníků ozbrojených sil spolupracovat se spojenci v rámci mnohonárodního systému velení a řízení.

3.3 Praxe řízení české bezpečnostní politiky [28]

V souvislosti s potřebností systému komplexního řízení bezpečnosti země je na místě otevřít i problém pojetí „lidské bezpečnosti“. Jsme zřejmě na počátku přechodu mezi dvěma přístupy k jejímu zajišťování. V dosavadním „tradičním“ modelu, kdy občan jako základní entita společnosti plní své povinnosti, přičemž stát má právo vyžadovat jejich plnění. Modernější pojetí počítá s občanem nejen jako se zákazníkem, jehož požadavky plní stát, nýbrž jako s partnerem, který nese odpovědnost za bezpečnost, ta se v daném případě stává veřejnou službou. Dvacet let po listopadu 1989 je takové konstatování možná malou revolucí, která bude vyžadovat hlavně posun v myšlení občanů. V konfrontaci s profesionalizací armády, která má z tohoto hlediska i své stinné stránky, se jedná o složitý úkol.

Přesto základní otázkou v tvorbě a realizaci bezpečnostní politiky zůstává schopnost promítnout její složitost do rozhodovacích procesů orgánů strategického řízení tak, aby bylo možné naplňovat hlavní cíl: v co největší možné míře zajistit bezpečnost země. V popředí stojí kapacity a kvalita rozhodovacích procesů v bezpečnostní politice, kam vstupuje celá řada subjektů – především vláda a parlament a dále politické strany, a do jisté míry, i když stále ještě ne dostatečně, bezpečnostní komunita.

Vývoj ukázal, že z tohoto hlediska klíčový význam má komunikace mezi subjekty, které se na tvorbě a realizaci bezpečnostní politiky přímo podílejí (vláda, ministerstva, parlament, politické strany). V našich podmínkách je schopnost dosahování politického konsenzu velmi složitou záležitostí, což proces tvorby a realizace bezpečnostní politiky negativně ovlivňuje.

Je možné vyjmenovat mnoho faktorů zapříčiňujících a stále ovlivňujících tento stav, z nichž je nutné zvyraznit následující:

- absence české „bezpečnostně-strategické kultury“ která je daná především historicky,

- bezpečnostní politika, její tvorba a realizace je zatím nevýraznou součástí veřejné politiky a veřejné služby, její tvorba a realizace je determinována nižší mírou profesionality jejích aktérů a realitně nízkou mírou participace občanské veřejnosti,
- rozpolcenost české společnosti ve vztahu k bezpečnosti státu, která se projevuje pacifistickými postoji k opatřením a rozhodnutím ve vnitřní i zahraniční politice s bezpečnostní dimenzí, tyto postoje, které silně ovlivňují média jsou následně reflektovány i některými politiky a promítají se negativně do konkrétních politických postojů a rozhodnutí,
- politické spory o strategických prioritách bezpečnostní politiky mezi politickými stranami a uvnitř nich mají nejen politický a bezpečnostní, ale i ekonomický rozměr,
- absence kvalifikované odborné i veřejné diskuze o bezpečnostní politice a o jejích prioritách, což vede k tomu, že se problematika bezpečnostní politiky stává předmětem pouze (často i *ad hoc*) úzkého politického rozhodování,
- rezortismus v tvorbě bezpečnostní politiky, který se často projevuje v soupeření silových rezortů i uvnitř nich o kompetence při tvorbě bezpečnostních dokumentů a při realizaci bezpečnostní politiky,
- absence reálného civilního řízení ozbrojených sil, která nemůže být vnímána pouze skrze její formální projevy (civilista jako ministr obrany), ale především skrze reálné vstupy politické reprezentace do procesu strategického řízení obrany a ozbrojených sil, [29]
- v soustavě a v tvorbě bezpečnostních dokumentů jsou značné rezervy jak v teoretickém rozpracování problematiky, tak v jejich praktické aplikaci.

Uvedené faktory vedou k tomu, že jednotlivé subjekty podílející se na rozhodovacích procesech v bezpečnostní politice často postupují při rozhodování o bezpečnostních otázkách nejednotně a nekoordinovaně. V souvislosti se současnou bezpečnostní situací ve světě, aktuálními hrozbami a riziky, je pozitivní, že se začalo s vytvářením základů koncepce komplexního systému bezpečnosti země. [30] Zřetelně stojíme na začátku komplikované cesty k vytvoření takového systému.

V současnosti platná bezpečnostní strategie např. řeší problematiku obranné politiky pouze v kontextu prosazování bezpečnostních zájmů a stanovuje pouze její zásady. Není tak koncepčně rozpracována celková problematika obrany státu, a to jak po věcné stránce, tak jejího řízení.

Rozpačitý start reformy ozbrojených sil v roce 2003 (zejména pro podcenění reálné ekonomické kalkulace jejích nákladů a dopadů) ukázal důležitost i dalšího prvku v procesu tvorby a realizace bezpečnostní politiky, kterým je často diskutované „politické zadání“. Primární odpovědnost za formulaci politického zadání leží na politikách. Limitem je však časová omezenost politického mandátu (poslanci i vláda ve čtyřletém cyklu), a tím i reálné možnosti zabývat se do hloubky danou problematikou. Z tohoto důvodu vlastně odpovědnost za přípravu a v konečném důsledku i formulování politického zadání tak v nemalé míře leží na vojácích, policistech a státních úřednících.

3.4 Bezpečnostní komunita a její úloha v teorii a praxi bezpečnostní politiky

Při diskuzi o politickém konsenzu a politickém zadání, není možné obejít působení bezpečnostní komunity jako významného faktoru ovlivňujícího tvorbu bezpečnostní politiky. Po téměř patnácti letech od počátků jejího konstituování je bezpečnostní komunita již více méně respektovaným partnerem především státní správy v diskuzi o bezpečnostně-

politických otázkách a v procesu tvorby bezpečnostní politiky. Její současnou podobu můžeme charakterizovat jako dobrovolné, neformální a relativně ustálené společenství zástupců odborné i laické veřejnosti, neziskového sektoru, univerzit, vědeckých a výzkumných institucí, aktivně se vyjadřujících k otázkám bezpečnosti státu a problémům bezpečnostní politiky.

Bezpečnostní komunita může být přirozeným spojencem vojáků, policistů a dalších státních úředníků usilujících o co nejvyšší efektivitu při zajišťování bezpečnosti země. V této souvislosti je nejvyšší čas uvažovat o zřízení relativně nezávislého analyticko-výzkumného pracoviště pro potřeby strategického řízení bezpečnostního systému ČR, které by spolupracovalo s vládou a bylo by vládou spolufinancováno. Takové analyticko-výzkumné pracoviště by nemělo nahrazovat struktury strategického rozhodování v rezortu ministerstev obrany a vnitra, toto pracoviště by je výsledky své práce podporovalo propracovanými podklady, které ministerstva, jako centrální orgány státní správy, v záplavě operativních úkolů objektivně nemohou připravit.

Bezpečnostní komunita by měla být ve větší míře i odbornou základnou pro řešení problematiky bezpečnostní politiky v parlamentu resp. pro poslance a senátory. Úzce to souvisí s ochotou a připraveností politických stran k modernizaci jejich vnitřního fungování, které mj. zahrnuje i zefektivnění činnosti expertního zázemí, které bude schopné vygenerovat nejen schopné a kompetentní politiky, ale i jejich poradce a asistenty. Po skončení mandátu politiků – poslanců, resp. jejich aktivní politické kariéry, by tak představitelé různých politických proudů mohli působit v zájmu společné věci: zvyšování občanského vědomí důležitosti bezpečnosti. To by mohl být účinný nástroj, jak ovlivňovat postoje decizní sféry k bezpečnosti na všech úrovních vládnutí.

Bezpečnostní komunita by měla být i platformou, která by sloužila k utváření většího konsenzu v oblasti bezpečnostní politiky. V každém případě jde i o to, aby se diskuze a spory o obsah a směřování naší bezpečnostní politiky neodehrávaly pouze v politické a ideové rovině, v níž se díky politické realitě může vytratit samotný předmět diskuze ve své věcné podobě – tj. skutečná efektivnost bezpečnostního systému a jeho jednotlivých součástí, ale aby fungovaly i standardní mechanismy, které budou schopny postihnout reálný stav a skutečné potřeby bezpečnostního systému.

Závěr

Posledních dvacet let rozvoje demokracie v mírových podmínkách lze hodnotit jako příležitost, která je z pohledu historie české státnosti relativně vzácnou možností, a která se v budoucnu již nemusí opakovat. Jen větší časový odstup ukáže, zda jsme při zajištění naší bezpečnosti udělali právě to, co bylo v daném okamžiku možné a pro budoucnost potřebné.

Jsme respektovanou součástí evropského, euroatlantického i celosvětového systému kolektivní bezpečnosti a máme v něm příležitost prosazovat svoje zájmy. Samozřejmě, úměrně naší velikosti a ekonomické síle. Zda v mezinárodním prostředí při prosazování ujasněných bezpečnostních zájmů dostatečně využíváme intelektuální potenciál našich lidí, to ponechávám na čtenářích.

Faktem je, že se od základu změnila armáda, policie i hasičský záchranný zbor. Zvýšila se důvěra občanů v tyto složky – někde více a někde méně. Bylo by však nesprávné hodnotit dosavadní vývoj pouze z hlediska současnosti. Jejich úkolem, stejně jako i úkolem celého

bezpečnostního systému ČR je připravenost pro adekvátní řešení bezpečnostních hrozeb budoucnosti.

Budoucí politický a bezpečnostní vývoj ve světě a v České republice bude zřetelně vyžadovat větší důraz na kvalifikovaný přístup k tvorbě a realizaci bezpečnostní politiky. Klíčovým přístupem při tvorbě nových bezpečnostních dokumentů by mělo být perspektivní myšlení (long term thinking). Takový typ myšlení vyžaduje širší a hlubší odbornou diskuzi mezi subjekty, které se na tvorbě a realizaci bezpečnostní politiky podílejí, a uvnitř těchto subjektů. Vysokou prioritu má i nutnost výrazněji se zapojit do diskuze v rámci mezinárodních struktur, včetně akademické. Opak by evidentně znamenal pokles naší schopnosti aktivně a efektivně vstupovat do procesu politické komunikace a rozhodování o bezpečnostních otázkách na nadnárodní úrovni, samozřejmě především v EU, ale i v NATO.

Ve stručnosti je možné shrnout a zvýraznit nejdůležitější podněty pro tvorbu a realizaci naší bezpečnostní politiky:

- Je zjevné, že nejde nadále pokračovat ve zpracování takových koncepcí a strategií, které jsou pro rozhodovací procesy v bezpečnostní politice příliš obecné, a stejně tak je nefunkční vypracovávat zcela konkrétní reformní koncepce, např. ozbrojených sil, bez obecnější představy o celkové podobě bezpečnosti.
- Novelizace Bezpečnostní strategie ČR je výzvou nejbližšího období. Měla by být primárním úkolem nejen ministerstva zahraničních věcí, ale i podstatně širšího fóra odborníků z ostatních, nejen relevantních rezortů a bezpečnostní komunity. Jako klíčová se ukazuje strategicko-koncepční a koordinační role Úřadu vlády ČR a kvalifikovaných pracovníků, kteří zde působí.
- Aktuálním úkolem pro příští Bezpečnostní strategii ČR je bezesporu plnohodnotná reflexe nové verze Bezpečnostní strategie EU o potřebě jejíhož přijetí se nyní vede politická a expertní diskuze v rámci EU a nové strategické koncepce NATO, která má být přijata na summitu NATO v Lisabonu v prosinci 2010 a úkolů, které z ní pro tvorbu a realizaci naší bezpečnostní politiky vyplývají.

Klíčovou prioritou je dosažení stavu, kdy budou přijímána kvalifikovaná rozhodnutí v bezpečnostní politice. Jednou z možností, jak toho dosáhnout, je iniciovat dva důležité kroky: vznik relativně nezávislého analyticko-výzkumného pracoviště působícího pro potřeby strategického řízení bezpečnostního systému ČR, které by spolupracovalo s vládou a bylo by vládou spolufinancováno, a vytvoření systému odborného vzdělávání aktérů bezpečnostní politiky, které zatím v ucelené podobě v ČR neexistuje.

Poznámky k textu a literatura:

- [1] Na přípravě studie pro konferenci se podíleli i další spoluautoři: doc. PhDr. Jan Eichler, CSc., Ing. Josef Fučík, Ing. Vladimír Krulík, Ing. Vladimír Kváča, Ph.D., pplk. Ing. Bohuslav Pernica, Ph.D.
- [2] Název Česká a Slovenská Federativní Republika byl zaveden 23. dubna 1990 po tzv. pomlčkové válce. Název je pravopisně nesprávný, část slovenských představitelů po listopadu 1989 požadovala také velké písmeno „S“ u „Slovenská“, coby kompromis byl nakonec název „Česká a Slovenská Federativní Republika“ schválen Federálním shromážděním jako ústavní zákon o změně názvu Československé federativní republiky, i když odporoval pravopisu obou jazyků.
- [2] Původní Rada obrany státu byla zrušena v roce 1992 (v souvislosti se zánikem Československa), což později bylo uznáno jako chyba.
- [4] Podrobnosti upravují příslušné zákony.

- [5] *Vojenská doktrína České a Slovenské Federativní Republiky*, <http://www.psp.cz/eknih/1990fs/slsn/usneseni/u0122.htm>.
- [6] Institut civilní služby byl využíván do roku 2004, kdy byla zrušena povinná vojenská základní služba.
- [7] *Národní obranná strategie ČR*, <http://www.army.cz/scripts/detail.php?id=5195>.
- [8] *Bezpečnostní strategie ČR* (1999, 2001, 2003), <http://www.army.cz>.
- [9] *Vojenské strategie ČR* (1999, 2002, 2004), <http://www.army.cz>.
- [10] Bezpečnostní strategie ČR 2003 je novelizací Bezpečnostní strategie ČR 2001.
- [11] Vojenská základní služba byla v ČR zrušena 31. 12. 2003.
- [12] *Vojenská strategie ČR* (2008), <http://www.army.cz/scripts/detail.php?id=5195>.
- [13] RAŠEK, A. Nelehká přeměna armády a zrod bezpečnostní politiky. In *Bezpečnostní politika ČR – výzvy a problémy*. Sborník statí ke konferenci, Praha: MO ČR-AVIS, 2004.
- [14] Usnesení vlády České republiky ze dne 21. prosince 1994 č. 732 k Vojenské strategii České republiky, http://kormoran.vlada.cz:80/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/B5DBA9A9AA4485C7C12571B6006F396B.
- [15] PERNICA, B. *Profesionalizace ozbrojených sil: Trendy, teorie a zkušenosti*. 1. vyd., Praha: AVIS, 2007. ISBN 978-80-7278-381-6.
- [16] Přílohy k zákonu o státním rozpočtu na jednotlivá léta, státní závěrečné účty o plnění státního rozpočtu v jednotlivých letech, www.mfcr.cz.
- [17] *SIPRI Military Expenditure Databases*, <http://www.sipri.org/>.
- [18] FUČÍK, J. Možnosti a limity využití dat o rozpočtových výdajích na obranu při analýze obranného potenciálu státu a strategickém plánování. In *Bezpečnostní politika ČR – výzvy a problémy*. Sborník statí ke konferenci, Praha: MO ČR-AVIS, 2004.
- [19] MIKA, J., HREBÍČEK M. Výzkum strategie ve vojenských vědeckých a výzkumných ústavech v kontextu bezpečnostní vědy v Československu a České republice. *Obrana a strategie 2/2006*, Univerzita obrany-Ústav strategických studií, Brno.
- [20] www.vyzkum.cz.
- [21] http://www.mzv.cz/un.newyork/cz/ceska_republika_a_osn/index.html, <http://www.army.cz>.
- [22] Základní ukazatele státního rozpočtu, kapitoly ministerstva obrany 1993-2004, www.army.cz.
- [23] Vojenské výdaje podle druhů nákladů a směrů určení, www.czso.cz/csu.
- [24] RAŠEK, A. a kol. *Polistopadový vývoj armády a bezpečnostní politiky ve vztahu k Evropské unii*. Praha: UK FSV CESES, Agentura VPK, 2004, 165 str.
- [25] Mezinárodní povaha, rozsah a schopnost organizovaného zločinu podvracet řízení státu činí z něj pro každou demokratickou zemi skutečný problém národní bezpečnosti. Prorůstání organizovaného zločinu do politiky a společnosti je minimálně srovnatelné se samotným terorismem.
- [26] ZŮNA, J. *Operace NATO na podporu míru*. Brno: Vojenská akademie v Brně, 2002. s. 127, ISBN 80-85-960-37-0.
- [27] ZŮNA, J. Mírové operace. *Vojenské rozhledy*, květen 2007, č. 2., s. 41-45. ISSN 1210-3292.
- [28] BALABÁN, M. Tvorba a realizace bezpečnostní politiky – historická reflexe a současné výzvy. In *Bezpečnostní politika ČR – výzvy a problémy*. Sborník statí ke konferenci, Praha: MO ČR-AVIS, 2004.
- [29] Za 20 let se v čele rezortu ministerstva obrany vystřídal šestnáct ministrů, tj. v průměru byl jeden ministr v úřadu necelých jeden a půl roku, bylo přijato a (většinou jen částečně) realizováno celkem osm transformací a reforem.
- [30] Není jisté bez významu, že jeden z impulzů pro takový krok přišel i z akademické komunity vypracováním tzv. strategického tahu „Systém komplexního řízení bezpečnosti ČR“ v roce 2002 v rámci CESES FSV UK (Centrum pro sociální a ekonomické strategie je součástí Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy) v Praze.

Další použité zdroje:

- FUČÍK, J. *Filozofie a vývoj rozpočtových výdajů na obranu ČR v letech 1993-1997*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 2000.
- JANOŠEC, J. Potenciál obranného výzkumu v letech 1993-1997. *Vojenské rozhledy* 1/1998, Praha: AVIS.
- PERNICA, B. *Reformy ozbrojených sil a jejich omezení reformami veřejných rozpočtů na příkladu vybraných zemí*. Praha: VŠE, ISBN 80-245-0677-7.
- TŮMA, M.; PROCHÁZKA, J.; JANOŠEC, J. *Překonání důsledků studené války v některých oblastech obranné politiky Československé a ČR*. Brno: Univerzita obrany / ÚSS, 2007.
- Bezpečnostní politika ČR – výzvy a problémy*. Sborník statí ke konferenci, Praha: MO ČR-AVIS, 2004.