

Mgr. František Šulc

Bílá kniha a příprava na obranu státu**BÍLÁ KNIHA
O OBRANĚ**

Vojenské rozhledy, 2013, roč. 22 (54), č. 2, s. 3–14, ISSN 1210-3292

The White Paper and Preparing State Defence**Abstrakt:**

Bílá kniha o obraně byla schválena vládou dne 18. května 2011. Článek popisuje okolnosti jejího zpracování, význam ve struktuře strategických dokumentů pro zajištění obrany ČR, a poukazuje zejména na skutečnost, že řada významných opatření, které Bílá kniha o obraně vytyčila, se postupně realizuje v praxi. Autor, jenž byl členem zpracovatelské komise a plnil funkci redaktora Bílé knihy o obraně, ve svém příspěvku tím reaguje na některé názory, které tvrdí, že tento dokument nesplnil očekávání a že je pro budoucnost ozbrojených sil a celého rezortu Ministerstva obrany jen málo použitelný. Autor zobecňuje svoje zkušenosti z tvorby a implementace tohoto dokumentu a uvádí doporučení, které by bylo vhodné v budoucnu při tvorbě obdobného dokumentu využít.

Abstract:

The White Paper on Defence was approved by the Government of the Czech Republic on 18 May 2011. The article describes the circumstances of document development and its substance and role in the family of the defence strategic documents. In addition, the article highlights some important measures of the White Paper that has been implemented in practice. The author who was a member of the committee, responsible for development, and an editor of the White Paper, responds to some voices, claiming that the document has not come up to expectations and it is not usable for the future of the Czech Armed Forces. The author presents his lessons learned from the development and implementation of the document and describes some recommendations for the future.

Klíčová slova:

Bílá kniha o obraně, strategický dokument v oblasti obrany, Obranná strategie České republiky, vojenská strategie, Ministerstvo obrany, obranné schopnosti, ozbrojená síly, plánování, akvizice.

Key words:

White Paper on Defence, defence strategic document, Defence Strategy of the Czech Republic, military strategy, Ministry of Defence, defence capabilities, armed forces, planning, acquisition.

Sepsání tohoto textu mě přinutilo podívat se do poznámek a do e-mailů, které jsme si vyměňovali s Alexandrem Vondrou, Jiřím Šedivým (tehdejším náměstkem generálního tajemníka NATO), Lubošem Dobrovským, ředitelem SOPS Ivanem Dvořákem a dalšími v létě 2010. Je to po těch necelých třech letech velice zajímavé a poučné čtení. Tehdy nastupujícímu ministrovi obrany Alexandru Vondrovi bylo totiž jasné, že se musí udělat celá řada opatření a z diskuzí vyplynulo, že bez obšírnějšího materiálu, který bude analýzou i koncepčním zadáním, bude při realizaci opatření panovat pouze zmatek. Právě v červenci a v srpnu 2010 se rodila Bílá kniha o obraně, kterou vláda schválila 18. května 2011. [1]

Procesní i obsahové debaty běžely v úzkém kroužku několik týdnů. Procházeli jsme jednotlivé zahraniční materiály, sbírali zkušenosti a snažili se nalézt model, který bude funkční tak, aby ve velice krátkém čase (jeho nedostatek byl jedním z limitujících faktorů) vznikl dokument, který bude poskytovat rámec a vyjadřovat širší konsenzus nad otázkami obrany České republiky. Na vysvětlenou co je míněno konsenzem – nejde o to, že každý musí souhlasit se vším a vše popsané se bezesbýtku musí zrealizovat. Důležitý je směr a cíl, ke kterému se dospívá po některé z řady možných cest.

V srpnu bylo jasné obsazení komise, která bude přípravu zastřešovat a navrhopvat ministrovi obrany Alexandru Vondrovi opatření, která budou dále diskutována s experty i politiky. Důležitá byla podpora konceptu a úzká spolupráce s tehdejším náčelníkem generálního štábu armádním generálem Vlastimilem Pickem (pozdějším 1. náměstkem ministra obrany) a s jeho kolegy. Bílá kniha neměla být v žádném případě „naoktrojována“ malou skupinou zbytku, ale – i přes rizika a nutnost hledání kompromisů – dokumentem, který bude nejdůležitějšími aktéry uvnitř i vně rezortu Ministerstva obrany akceptován a který, ideálně, bude jejich vlastnictvím.

V následujícím textu se budu věnovat několika aspektům přípravy a realizace Bílé knihy. Nejprve popíši, proč jsou strategické dokumenty zapotřebí a „rodinu“, do které Bílá kniha zapadá. Poté se budu věnovat východiskům, která jsou zdrojem příležitostí i omezení a procesní stránce přípravy dokumentu, konkrétním opatřením a jejich realizaci necelé dva roky po přijetí Bílé knihy, a na závěr zmíním několik doporučení, která vyplynula z procesu zpracování a obhajování dokumentu.

Strategické bezpečnostní dokumenty

O slovu strategie, jeho významu, historii a chápání bylo popsáno velké množství literatury a není cílem se jím v tomto textu do větší hloubky zabírat. Pouze kvůli této úvaze nad strategickými bezpečnostními dokumenty si dovolím několik poznámek. Slovník spisovného jazyka českého [2] vykládá slovo strategie jako: „...umění vést válku, velké válečné operace; způsob vedení války; válečné umění... součást vojenské vědy zabývající se způsoby vedení války; umění řídit činnost nějakého kolektivu zaměřené na dosažení hlavních cílů...“

Česká vojenská encyklopedie u slova „strategie“ [3] uvádí: „Označuje koncepční organizaci a řízení určité činnosti za účelem ovlivnění budoucích podmínek a dosažení definovaných cílů. Strategie bývá chápána jako obecný postup nebo umění koncepčně dosahovat stanovených cílů pomocí identifikovaných prostředků, metod a nástrojů v určitém časovém rozvrhu.“ S vojenským uměním encyklopedie strategii spojuje

až při výkladu spojení „vojenská strategie“. [4] Přitom již v době starověkého Řecka šlo primárně o umění či schopnosti generála při vedení války. V době říše římské slovo strategie nikterak významněji používáno nebylo. Ke změně dochází přibližně v 6. století za císaře Justiniána, kdy je strategie chápána jako způsob, jakým generál brání svou zemi a poráží nepřátele. [5]

Vojenská encyklopedie v dalším výkladu spojení „vojenská strategie“ spojuje strategie s politickými cíli státu (ostatně podobně jako to implicitně činí definice byzantská), což je významné pro uvědomění si, že politika a válka jsou součástí jednoho kontinua. Beatrice Heuserová ve své zásadní knize *The Evolution of Strategy*, popisuje své úsilí jako „zkoumání toho, jak lidé přemýšlejí o spojnici mezi politickými cíli a použitím síly, nebo hrozby silou...“, což označuje za Strategii s velkým „S“. [6]

Tento text není určen k rozboru slova strategie, ale výše uvedené považují za důležité pro chápání právě Bílé knihy, respektive dalších bezpečnostních *strategických* dokumentů. Bezpečnostní politika státu je totiž popisována právě bezpečnostními dokumenty a obě se dá chápat jako součást strategického vládnutí, [7] což je základní požadavek na politickou elitu, respektive nutný předpoklad k přežití státu. V jedné z definic strategie se objevuje i slovo „koncepční“, tedy adjektivum slova „koncepce“, které znamená „pojetí, chápání“. Dá se tedy říct, že prostřednictvím dokumentů typu Bílá kniha, Bezpečnostní strategie, Obranná strategie a podobně politická entita (například stát) vyjadřuje své pojetí Strategie (*ad* Beatrice Heuserová), která směřuje k zajištění bezpečnosti (obranu), či k expanzi nějaké komunity.

Za významný považují nejenom politický rozměr přemýšlení o válce, ale i provázanost jednotlivých kroků, v našem případě bezpečnostních dokumentů. Všechny totiž musejí vycházet ze stejného pojetí, a proto, metaforicky řečeno, se dají popsat jako „rodina“, jejíž každý člen sice může jít svou cestou, ale existuje kořen, který všechny spojuje. Tímto kořenem není jeden dokument, ale právě „pojetí, chápání“ Strategie. I proto byl od počátku přípravy Bílé knihy kladen takový důraz na úzkou (a přínosnou) spolupráci s Ministerstvem zahraničí, experty na zahraniční a bezpečnostní politiku, a dokument byl ještě jako nedokončený konzultován s politickými reprezentanty. A i přes obtíže, které tento způsob přípravy s sebou může nést (příprava „kabinetní“ je vždy snazší, nicméně výsledek, respektive jeho akceptace je poměrně nejistá), jde o jediný správný postup.

Proč Bílá kniha

Alexandr Vondra přicházel na ministerstvo ve chvíli, kdy došlo k synergii několika negativních trendů:

- Začal se projevovat efekt vstupu do Severoatlantické aliance a profesionalizace ozbrojených sil – obrana České republiky se v myslích nemalé části obyvatelstva přenesla na někoho jiného (NATO a pouze profesionály). Tím se oslabovala vazba mezi společnostmi, která si vojáky zřizuje a platí kvůli zajištění vlastní bezpečnosti, a vojáky, kteří začali cítit, že se posouvají na okraj zájmu, byť odvádějí práci jak nejlépe dovedou a, možná paradoxně, podle průzkumů veřejného mínění požívají vysoké důvěry.
- 11. září 2001 bylo vykládáno jako zahájení války, střetu civilizací, nicméně jelikož se v Česku přímo nic neodehrálo, pocit ohrožení byl oslaben a rozhodně

se nedal srovnat s pocitem ohrožení v jiných spojeneckých zemích (Spojené státy, Británie či Francie).

- Operace v Iráku a později v Afghánistánu se staly předmětem ideologických a politických sporů rozdělujících společnost. V důsledku toho v České republice neuspěla substituce „blízké obrany“ za „vzdálenou obranu“, takže nasazení vojáků v zahraničí bylo přes veškerou snahu viděno spíše jako negativní stránka spojenectví, cosi zbytečného, než jako cosi vitálního a spojeného přímo s obranou země. Výkřiky o „žoldácích“, „okupantech“ a podobně vojáky v zahraničí roztrpčovaly a prohlubovaly jejich nedůvěru ve společnost a v politiku (i když zaznívaly z úst jen několika málo lidí). Negativní dopad měly hysterické debaty při (ne)schvalování zahraničních misí v prosinci 2008 a v lednu 2009.
- Upozorňování a podezření na možná korupční chování, zpochybňování každého rozhodnutí především v oblasti akvizic a nejasnosti ve směřování vedly k pochybnostem o účelnosti vydávaných prostředků na obranu. Vzhledem k tomu, že velká část společnosti nevidí vojáka jak je rok dlouhý (výsledkem je otázka: proč mám platit něco, co neexistuje?) a má – s výjimkou přírodních katastrof (což ovšem není primární funkce armády) – minimální pocit ohrožení, je snadné obětovat výdaje na obranu ve prospěch čehokoli jiného, viditelnějšího, například školství, sociálních výdajů atd.
- Kvůli ekonomické krizi se zvýšil tlak na restrikcí v oblasti veřejných výdajů a samozřejmě obranný rozpočet byl, i z výše uvedených důvodů, jako první na ráně. Stačí vzpomenout na, až populistické, volání po drastických škrtech v obranném rozpočtu bez jakékoli analýzy jen na základě pocitu, slučování ministerstev obrany a vnitra atd. atp. Finanční problém v obranné oblasti byl ovšem mnohem hlubší. Od dob ministra Tvrdíka byla struktura a úkoly rezortu MO nastaveny na rozpočet ve výši dvou procent HDP, ovšem tuto metu se podařilo dosáhnout naposledy v roce 2003 (v roce 2012 se vydávalo cca 1,1 % HDP). Celkové výdaje kapitoly 307 se až do roku 2009 pohybovaly mezi 50-55 miliardami korun a pak nastal pokles až na dnešních lehce přes 42 miliard. Významné je, že v jiném ukazateli – podílu výdajů kapitoly MO na státním rozpočtu – dochází ovšem ke kontinuálnímu poklesu už od roku 2004 (z 6,48 % v roce 2003 na 3,72 % v roce 2011). Nedostatek finančních zdrojů je tak dlouhodobě řešen odkládáním potřeb a miniaturizací organizační struktury a snižováním počtu osob, což ovšem k větším úsporám nemůže vést. Vojáci ztratili víru v to, že někdo je schopen, či ochoten situaci řešit.

Výše uvedené trendy samozřejmě nejsou vyčerpávající, ale dle mého názoru nejvýznamnější. Navíc neexistovala aktualizovaná ucelená „rodina“ bezpečnostních strategických dokumentů, které by reagovaly na překotný vývoj (nejenom v ekonomické oblasti) po roce 2008, 2009. Zvláště ve chvílích, kdy je tlak na hledání řešení nejvyšší, je dobré se na okamžik zastavit a promyslet a provázat jednotlivé kroky. Toto přemýšlení nesmí samozřejmě trvat dlouho, ale přesto je nezbytné odolat pokušení vše začít okamžitě a překotně řešit. Příprava Bílé knihy trvala déle než sedm nádechů, které jsou dle Hagakure mnicha Cunetoma Jamamota dostačující pro jakékoli rozhodnutí, ale oněch necelých deset měsíců od prvních konkrétnějších debat, přes horečnou činnost pracovních skupin a komise, konzultací až po schválení vládou se nedá považovat za zbytečné otálení.

Jistou nevýhodou bylo, že se s Bílou knihou začala pojit mnohá, až nerealistická očekávání, že se stane nástrojem k řešení všeho, a navíc ve velice krátké době. To vycházelo z ne zcela dobrého chápání toho, k čemu bezpečnostní strategické dokumenty slouží (proto i teoretický úvod k tomuto textu), ale především z frustrace a pocitu, že je nutné učinit změny. Bylo nutné očekávání mírnit, protože nenaplněná (a je jedno, že i nerealistická) očekávání obvykle vedou pouze k prohloubení frustrace.

Bílá kniha, která se týká především zajištění obranné části bezpečnosti státu, vyšla z popisu strategického prostředí, hrozeb a zájmů České republiky, které formulovali experti ať už z rezortů Ministerstva obrany a Ministerstva zahraničních věcí, či dalších. To je základ pro další části, které se již v konkrétnější podobě dotýkají oblastí zajišťujících a podporujících obranu státu a jsou zachyceny ve struktuře Bílé knihy. [8] Během přípravy dokumentu nebylo zcela jednoduché udržovat správnou rovnováhu mezi abstraktním a konkrétním. Často debaty samozřejmě sváděly k tomu, že je nutné uvést již v Bílé knize konkrétní opatření, konkrétní struktury do největšího detailu, a podobně. [9] V tu chvíli by ovšem měl materiál stovky stran a jeho dokončení by se neúnosně prodlužovalo. Zároveň ovšem bylo jasné zadání – nesmí jít o obecný dokument, pod kterým si každý dokáže představit cokoli, takže na konec bude jeho praktická hodnota nulová, ale o materiál, který určí priority a konkrétní řešení (nastaví vhodný rámec), a zároveň umožní flexibilitu (možnosti dojít vícero cestami ke stejnému/podobnému výsledku) při realizaci.

Významné bylo přesvědčení, že je nutné co nejotevřeněji provést analýzu stavu a bez příkras popsat, co z této analýzy vyplývá pro bezpečnost České republiky. Jedině tak je možné dojít k relevantnímu a obhajitelnému výsledku. A zde se znovu propojuje umění obrany a přípravy na ni s politikou. Rezort Ministerstva obrany je jedním z konkurujících si hráčů při rozdělování veřejných financí. [10] Zvláště ve chvíli, kdy je nedostatek finančních zdrojů, je velice nutné být schopen obhájit požadavky (pokud neexistuje zvýšený pocit ohrožení). Argument, že je nemožné plánovat v prostředí nejistoty a že tím automaticky dochází ke zvýšení ohrožení, může obstát pouze částečně, protože s touto obtíží se nepotýkají pouze ozbrojené síly, ale téměř všichni hráči. Součástí obhajoby musí být i stanovení minima, kdy se příprava na obranu stává neefektivní (v případě potřeby nedojde k podání očekávaného výkonu), stanovení priorit (finančních zdrojů bude vždy méně, než je potřeba) a udržitelnosti.

Bílá kniha je proto koncipována jako materiál, který analyzuje a souhrnně popisuje doporučení. Konkrétní rozpracování ovšem nechává na změnách stávajících právních a vnitřních předpisů. Naplňování doporučení je poměrně snadno kontrolovatelné. Bílá kniha byla také připravována s tím, aby byla strukturovaná, a tedy přehledná, aby vysvětlovala teoretické pozadí jednotlivých aspektů obrany, které se poté projevují prakticky, a aby byla jakýmsi „datovým zrcadlem“ rezortu ukazujícím jednotlivé trendy.

Opatření a jejich realizace

Občas se objevuje názor, že se přijala Bílá kniha a nic se neděje. Tento postoj vyjadřuje frustraci, o které jsem psal výše, ale zároveň i neinformovanost či nechut se zajímat. Někdy pramení i z nepochopení zvoleného přístupu. Nyní proto uvedu některá navrhovaná opatření a stav realizace, [11] přičemž se samozřejmě nedá zastírat, že uvádění některých kroků v život nabralo zpoždění.

1. Obranná strategie

V návaznosti na Bílou knihu byla připravena a 26. září 2012 vládou schválena nová Obranná strategie ČR, [12] která je obsahově provázána s dalšími strategickými dokumenty a nahradila Vojenskou strategii ČR z roku 2008. Dokument poskytuje zadání pro tvorbu Plánu obrany ČR a má být vodítkem pro další entity podílející se na zajištění obrany státu. Aktualizována by měla být nejpozději za deset let. O realizaci Obranné strategie bude vláda informována ve dvouletých cyklech. Jedním z úkolů vyplývajících z vládního usnesení k Obranné strategii je aktualizace Plánu obrany ČR.

2. Plánování

V květnu 2011 byla ustavena Rada ministra obrany pro plánování jako poradní orgán ministra obrany, především pro projednávání strategických záležitostí v rámci obranného plánování. Jejími členy jsou vrcholní představitelé Ministerstva obrany. Rada, které ministr nepředsedá (ale všechny dokumenty jsou mu předkládány ke schválení) [13] by se dala přirovnat k představenstvu společnosti.

Její zřízení bylo motivováno především třemi úvahami – za prvé, je zapotřebí orgán, který se bude zabývat všemi aspekty plánování, samozřejmě včetně změn v rozpočtu v daném roce a jejich promítání do budoucnosti; za druhé, musí být zajištěna vyšší flexibilita a neformálnost, než je tomu například u kolegia ministra obrany, a konečně v maximální možné míře má přispět k zajištění kooperace jednotlivých vrcholových představitelů, jinými slovy, aby hráli s otevřenými kartami a vzájemně se nepřekvapovali. Rada má svůj pracovní orgán složený ze zástupců členů rady, kteří se scházejí každý týden a jsou iniciátory návrhů, a těmi, kteří hledají maximální možný konsenzus. To neznamená, že dokumenty nemohou být předkládány s rozporu.

Rada zároveň dohlíží na realizaci Bílé knihy o obraně. Dle mého názoru pomalu nastává čas, kdy bude vhodné začít přesouvat schvalování materiálů stále ve větší míře na kolegium ministra obrany, které ovšem předtím musí být zúženo, aby se zvýšila jeho flexibilita. Radě by tak zůstal jako hlavní úkol zabývat se všemi aspekty obranného plánování, což je velice široká oblast. Důležité je, aby se vrcholní manažeři shodovali na směřování rezortu a aby všechna opatření byla realistická, [14] co nejefektivnější. To se týká nejenom restriktivních zásahů v rozpočtu (potažmo v plánu), ale i jeho zvyšování.

Rada za necelé dva roky projednávala a doporučovala ministrovi ke schválení zásadní dokumenty týkající se třeba přechodného plánovacího cyklu, ročních a střednědobého plánu, koncepční materiály, restrukturalizační kroky a podobně. Stejně tak letos bude velice důležité schvalování plánovacích dokumentů, protože ještě stále – i po letech snažení – nenastala situace, kdy by bylo možné říct, že je plánovací systém ve stavu plně pokrývajícím potřebu, například v oblasti cílů. Nicméně je důležité, že deficity jsou pojmenovávány a odstraňovány.

3. Koncepční a legislativní materiály

20. prosince 2011 schválil ministr obrany Koncepci přípravy personálu rezortu Ministerstva obrany na období 2012-2018. Jedná se o strategický dokument komplexně se zabývající přípravou ozbrojených sil, civilního personálu, žáků a studentů vojenských škol a příslušníků aktivní zálohy.

V loňském roce byla ministrem obrany schválena Koncepce informatizace rezortu obrany (KIRO 2012), která je základním koncepčním dokumentem pro rozvoj

komunikačních a informačních služeb podporujících procesy řízení rezortu MO a procesy velení a řízení v AČR. Obsah KIRO 2012 se promítl do střednědobého plánu. Taktéž loni byla schválena Koncepce kybernetické obrany rezortu Ministerstva obrany.

16., respektive 23. ledna 2013 vláda schválila tři koncepce: přípravy občanů k obraně státu, aktivní zálohy a mobilizace. [15] Jedná se o materiály, které komplexně reagují na změnu bezpečnostního prostředí v souvislosti s profesionalizací ozbrojených sil a dalších složek, a přitom nutností stále zajistit připravenost státu a jeho obyvatel na krizové stavy a různé stupně ohrožení. Jejich realizace se neobejde bez změn v zákonech a dalších normách.

První z nich vyžaduje úzkou součinnost a podporu orgánů státní správy a samosprávy, nestátního sektoru a akademické obce. Kromě definování cílového stavu v oblasti provádění přípravy občanů k obraně státu obsahuje výčet opatření k zajištění integrovaného a komplexního přístupu orgánů státní správy a územní samosprávy při řešení přípravy občanů na celé spektrum možných situací a stanovuje odpovědnost a časový rámec plnění jednotlivých opatření.

Druhá stanoví základní východiska a směry pro tvorbu, rozvoj a nasazení aktivní zálohy. Jedním ze základních principů koncepce je dosáhnout stavu, kdy postavení vojáka v aktivní záloze bude srovnatelné se službou vojáka z povolání. Dosažení požadovaných schopností vojáků nebo jednotek aktivní zálohy bude rozloženo v delším časovém období.

Třetí stanovuje provedení mobilizace v nových podmínkách vycházejících z principu odložené potřeby. Stanovuje zásady, principy, postupy a pravidla pro postupné převedení ozbrojených sil do válečné organizační struktury, jejich doplnění osobami a majetkem. Důležité je zavedení mimořádných opatření, která by umožnila vládě v době míru, před vyhlášením stavu ohrožení státu, včas reagovat na vznik a vývoj krizové situace.

Letos na jaře bude předložena ke schválení Koncepce ekonomického řízení v rezortu MO (Koncepce ER). Návrh koncepce vychází ze závěrů Bílé knihy o obraně, reaguje na zavedení řízení pomocí cílů, na změny procesů v rámci rezortu, především v oblasti centralizace akvizičního procesu a integrace majetkových hospodářů do řízení oběžných aktiv a reprodukce majetku. Koncepce taktéž reaguje na integrovaný informační systém státní pokladny (IISSP).

V roce 2013 bude předložena vládě, parlamentu a prezidentovi zásadní změna branné legislativy, která reaguje na proměny bezpečnostního prostředí a zahrne zkušenosti sbírané od počátku tisíciletí. [16] Předkládán je nový zákon o Vojenské policii, ze kterého je bohužel obvykle reflektována pouze změna struktury, nicméně materiál, vzhledem k BKO, obsahuje velké množství dalších úprav. Ve schvalovacím procesu jsou či do něj budou zaslány návrh zákona o službě vojáků v záloze a o některých právních poměrech vojáků v záloze, [17] návrh zákona o vojenském letectví, návrh zákona, kterým se mění zákon č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky, návrh zákona, kterým se mění zákon 585/2004 Sb., o branné povinnosti a jejím zajišťování (branný zákon), návrh zákona, kterým se mění zákon 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky. Novelizace či vytváření nových zákonů v takovém rozsahu je samozřejmě riskantní, ale vzhledem k provázanosti jednotlivých norem je to zcela nezbytné. V roce 2013 bude pokračovat i zvýšená aktivita v oblasti nelegislativní. Například by měla být vládě předložena národní strategie vyzbrojování. [18]

4. Schopnosti

V souladu s Obrannou strategií ČR je k plnění stanovených politicko-vojenských ambicí ČR a úkolů vyplývajících z právních norem vytvářen jeden soubor sil a prostředků využitelných při plnění vojenských úkolů i pro podporu civilních orgánů v krizových situacích nevojenského charakteru. Jednotky jsou budovány modulárním způsobem tak, aby v závislosti na charakteru operace mohly vzájemnou kombinací vytvářet potřebná úkolová uskupení (brigádní, praporní, rotní).

Z důvodu optimalizace procesů a organizačních struktur velení a řízení byla zahájena příprava přechodu na dvoustupňový systém velení a řízení zpracováním návrhu organizačních struktur prvků velení a řízení AČR a na převod působností. Dojde tak k restrukturalizaci a redukci Generálního štábu AČR, zrušení tzv. operačního stupně velení a řízení (velitelství společných sil, velitelství sil podpory) a následnému vytvoření administrativních prvků řízení pozemních a vzdušných sil s nižšími počty lidí. Dojde rovněž k reorganizaci a převedení veškerých podpůrných činností do nově vytvořených agentur logistiky, zdravotnictví, KIS a personalistiky.

Pozemní protivzdušná obrana (PVO) k ochraně a obraně vzdušného prostoru v rámci národního posilového systému protivzdušné obrany (NaPoSy PVO) ČR prioritně využívá PLRK 2K12 KUB, který je limitován životností munice (2017-2020). Byl ukončen projekt obranného výzkumu a vývoje – náhrada raket 3M9 PLRK 2K12 KUB (realizace v letech 2009-2011), jehož cílem byl návrh náhrady stávající rakety 3M9M3 s cílem získat systémové a technické znalosti o použitelnosti nových raket (na základě závěrů BKO byl projekt ukončen bez další návaznosti). Ve výzbroji AČR zůstávají 2K12 KUB až do ukončení životnosti raket, bez další modernizace. Postupně by ovšem měla začít obměna kompletu za systémy krátkého dosahu (SHORAD).

Vrtulníkové letectvo plní úkoly bojové podpory 22. základny letectva dislokované v Náměšti nad Oslavou, a to vrtulníky typu Mi-24/35. V souladu s Bílou knihou o obraně již došlo k vyřazení nejstarších sedmi kusů Mi-24 a dále se bude pokračovat dle doporučení, tedy rozvojem oblasti víceúčelových transportních vrtulníků.

K lednu letošního roku měly být začleněny speciální síly do struktury Armády České republiky. Z praktických důvodů došlo ovšem k posunutí termínu až na 1. leden 2014.

5. Ekonomické řízení

Bílá kniha o obraně stanovuje „Vytvořit systém funkčního controllingu“ jako jedno z opatření v oblasti ekonomického řízení. Důvodem zavedení controllingu je snaha o řízení nákladů v rezortu MO v duchu „3E“ (účelnost, efektivnost, hospodárnost). K vytvoření funkčního systému controllingu bylo v rámci ekonomické sekce vytvořeno oddělení controllingu, které zpracovalo návrh realizace controllingu.

6. Personální oblast

Bude upraven systém řízení kariér vojáků z povolání. Jedním z hlavních principů je postup v kariéře na základě stanovené rozhodné doby výkonu služby ve služebním zařazení. Dalším principem je jmenování do vyšší vojenské hodnosti na základě komisionálního posouzení kvalit vojáka. Tímto způsobem by mělo dojít k objektivnějšímu výběru vhodných kandidátů na postup do vyšší vojenské hodnosti, a tím zpravidla i do vyššího služebního zařazení. S tímto postupem bude také spojeno vyšší platové

ohodnocení tak, aby se postup v kariéře „vyplatil“, a ne jako doposud, kdy jsou vojáci někdy za vzestup „trestáni“ nižším příjmem.

V plánu legislativních prací vlády na rok 2013 je zahrnuta novela zákona č. 170/2002 Sb., o válečných veteránech. Vychází z předpokladu, že je nutno odlišit charakter jednotlivých misí a odlišit délku trvání výkonu služby nezbytné pro splnění podmínek pro nárok na status válečného veterána. Dále tato novela reflektuje snahu o rozšíření okruhu osob i na osoby civilní, neboť do oblastí, do kterých jsou vysíláni příslušníci ozbrojených sil a bezpečnostních sborů, jsou v určitých případech vysíláni rovněž civilní zaměstnanci organizačních složek státu či bezpečnostních sborů (například jako zdravotnický personál, tlumočníci nebo národní experti).

7. Akviziční systém a správa majetku

Probíhá v Bílé knize avizovaná reforma akvizičního systému. Byl vytvořen Národní úřad pro vyzbrojování MO jako nástupnická složka sekce vyzbrojování MO a Centrální nákupní úřad MO. Cílem modifikovaného procesu pro nabývání majetku, služeb a stavebních prací je zefektivnit a urychlit celý akviziční systém s důrazem na maximální hospodárnost, účelnost a efektivnost vynakládaných veřejných prostředků při dodržení zásad transparentnosti a nediskriminace. Plná účinnost systému se předpokládá od 1. července 2013 v závislosti na změně organizačních struktur Ministerstva obrany.

Je zaváděn **institut majetkových hospodářů** – odborných prvků rezortu MO pro hospodaření s určenými druhy majetku ve všech fázích jeho životního cyklu (nabývání, hospodaření a užívání, vyřazení, naložení s nepotřebným, rušení), včetně výkonu všech souvisejících úkonů (stanovení odpisů, evidence, katalogizace, skladování, zásoby, apod.) Účinnost nového systému hospodaření a nakládání majetku se také předpokládá k 1. červenci 2013.

30. listopadu 2012 byl předložen vládě informační materiál o procesu optimalizace vojenských újezdů s konkrétními návrhy katastrálního členění vyčleňovaného území a princip převodu státního majetku z vojenských újezdů na obecní pro nově vznikající obce. Vláda projednala materiál a schválila svým usnesením ze dne 5. prosince 2012. Přípravuje se také novela zákona 222/1999 Sb. a zvláštní zákon výčtového charakteru, který bude konkrétně řešit nové katastrální členění, nové hranice újezdů a přehled převáděného státního majetku na obecní. Optimalizace má vejít v platnost k 1. lednu 2015 (respektive 1. lednu 2016 pro vojenský újezd Brdy).

Změny se dotknou i čtyř zdravotnických příspěvkových organizací – Ústřední vojenské nemocnice – Vojenské fakultní nemocnice Praha, Vojenské nemocnice Brno, Vojenské nemocnice Olomouc a Ústavu leteckého zdravotnictví Praha. Na podzim roku 2012 byla schválena strategie rozvoje těchto zdravotnických zařízení. Dle strategie budou zachovány všechny tři vojenské nemocnice s tím, že v některých oblastech bude provedena restrukturalizace lůžkové péče a upraven teritoriální rozsah služeb na základě hlubší specializace jednotlivých vojenských nemocnic.

Ministerstvo obrany je zakladatelem dvou státních podniků, zabývajících se opravárenskou činností – VOP CZ, s.p. a LOM Praha, s.p. Ministerstvo obrany ve spolupráci s vedením státních podniků zpracovalo strategie jejich dalšího rozvoje a rozhodlo o jejich transformaci. Záměr transformace byl schválen vládou. V současné době je transformace realizována.

V rámci optimalizace hospodaření útvarů a zařízení přímo podřízených Ministerstvu obrany byl zaveden centralizovaný nákup, což se projevilo mimo jiné úsporami v oblasti nákupu energií, telekomunikačních služeb a informačních technologií. Tyto úspory dosáhly objemu ve výši cca 15 procent nákladů. V současné době je také připravován projekt centralizace nákupů některých komodit u státních podniků.

8. Organizační změny

Vloni byla schválena nová organizační struktura rezortu Ministerstva obrany. Ministerstvo je koncipováno jako strategický, koncepční, normotvorný a správní orgán. Činnosti výkonného charakteru budou převedeny a centralizovány v nově vytvářených agenturách, čímž dojde k soustředění dosud roztříštěných činností, zajištění obsluhy celého rezortu v dané oblasti, racionalizaci souvisejících provozních a obslužných činností a dosažení personálních a finančních úspor. V souladu s rozhodnutím vlády budou realizována opatření ke zjednodušení agend a zrušení duplicit ve výkonu státní správy jak na mezirezortní, tak i vnitrozrezortní úrovni.

Výše uvedené není vyčerpávající výčet opatření, která se v návaznosti na Bílou knihu spustila. Jedná se také o zkratku, protože detailní vypisování obsahu jednotlivých dokumentů a změn by zabralo desítky stran.

Mým záměrem bylo ilustrovat, že tvrzení Bílá kniha je „mrtvá“, „nerealizuje se“ a podobně, jsou daleko od reality. Možná vycházejí ze záměrné nevědomosti, možná z toho, že ne všechna opatření měla šanci se projevit. Každopádně Bílá kniha umožnila správný metodický postup – od celku k detailu a jednotlivé její odstavce, které mnozí lidé považovali za příliš obecné, se začaly rozpracovávat do detailnějších materiálů. A ještě jedna důležitá věc se ukazuje – díky strukturovanému materiálu se dá snadno systematicky kontrolovat plnění jednotlivých doporučení a sledovat provázanost kroků.

Několik postřehů na závěr

Asi by nemělo vůbec žádného smyslu nyní vést úvahu nad potřebností dokumentů typu Bílá kniha pro kvalitní přípravu obranu státu. Pouze zmíním pět podmínek, které považuji za nejdůležitější:

- a) nesmí jít o samoúčelné slohové cvičení, materiál se musí zakládat na kvalitní analýze a musí být správně metodicky uchopen;
- b) dokument musí být připravován v otevřeném procesu (nesmí jej dávat dohromady pouze úzká skupinka „insiderů“) odborníky v uniformách i těmi, kteří profesionální vojáky nebyli;
- c) musí být realistický a provázaný s dalšími bezpečnostními dokumenty státu;
- d) politika a obrana státu (válka) jsou úzce provázané, proto je nutné hledat při stanovování bezpečnostní politiky maximální konsenzus a podporu napříč politickým spektrem pro realizaci dokumentu a
- e) musí být zajištěna kontinuita.

Příprava materiálu typu Bílá kniha musí mít hlubší smysl než že je v systému zaznamenáno, že se tak má do nějakého data stát. Dokument bez obsahu je zcela zbytečný i proto, že se tím dříve či později vyloučí bod e). Bezobsažnému dokumentu se také nedostane adekvátní pozornosti, mimo jiné i politiků, což má v dlouhodobém hledisku

na oblast obrany negativní dopad. Kvalitní metodologie a jasná struktura napomohou nejenom k přehlednosti a relevantnosti dokumentu, ale zároveň mohou sloužit edukačně (což je jedna z oblastí, ve které zaostáváme).

Otevřený proces, jehož se účastní nejenom vojáci a občanskí zaměstnanci Ministerstva obrany, experti ze státní a nestátní sféry, je důležitý. Pokud je dokument připravován primárně těmi, kteří obrazně řečeno mají „koně v dostihu“ (jsou součástí organizace, takže jejich zájem je logicky uchovat či zvýšit svůj vliv a moc) je pravděpodobné, že bude sloužit především zájmům těch, kteří jej připravují, a nikoli přípravě na obranu státu jako celku (nejde pouze o to, co je v dokumentu napsáno, ale i o to, co se tam nedostane).

Účast externích odborníků na přípravě zároveň zaručuje nabourávání stereotypního přemýšlení o bezpečnosti, které logicky vzniká v uzavřené skupině (jedno jak velké).

A konečně, otevřenost a přístupnost vytváří pocit vlastnictví, který je důležitý pro realizaci navržených opatření. Bylo třeba poměrně důležité, že byl členem komise pro přípravu Bílé knihy generál Petr Pavel, který se loni stal náčelníkem Generálního štábu AČR.

Nerealističnost dokumentu má přímý dopad na jeho věrohodnost a relevanci, což zpochybňuje smysluplnost přípravy a samotnou existenci. Provázanost s dalšími dokumenty naopak relevantnosti napomáhá, a navíc zvyšuje realizovatelnost. Předposlední bod není důležité nikterak rozvádět. A co se posledního bodu týče, o zajištění bezpečnosti státu je nutné pečovat a strategické dokumenty jsou jednou z cest, jak přípravu na obranu přizpůsobovat změnám okolního prostředí. V roce 1995 vyšla první Bílá kniha o obraně České republiky. [19] Od té doby byla zpracována řada strategických dokumentů různé úrovně. [20] Pokud je člověk prochází, zjistí, že byt' formálně navazují jeden na druhý, provázané příliš nejsou. A mimochodem, velkým problémem byla vždy realizace.

Bylo by správné, kdyby vedení Ministerstva obrany, které vzejde z voleb v roce 2014, navázalo na Bílou knihu o obraně, kterou vláda schválila v květnu 2011. Další materiál by měl být publikován v roce 2015 nebo 2016 a jeho příprava by měla respektovat pět výše uvedených bodů s tím, že schválením Bílé knihy práce začíná, nikoli končí. [21]

Poznámky k textu a literatura:

- [1] Dostupné na <http://www.mocr.army.cz/informacni-servis/zpravodajstvi/plne-zneni-bile-knihy-o-obrane-55515/>; zde se dá zároveň nalézt plné znění dokumentu v češtině i angličtině.
- [2] Dostupné na <http://bara.ujc.cas.cz/ssjc/search.php?db=ssjc>.
- [3] Dostupné na http://doctrine.vavyskov.cz/_aplikace/cve/term/view/7164.
- [4] Dostupné na http://doctrine.vavyskov.cz/_aplikace/cve/term/view/4821.
- [5] HEUSER, Beatrice (2010), *The Evolution of Strategy. Thinking War from Antiquity to the Present*, Cambridge: Cambridge University Press, s. 4. Mimochodem, tato byzantská definice strategie byla ve své době důležitá pro definici taktiky, která je podмноžinou strategie.
- [6] Ibid., s. 3
- [7] SÍLA, Jiří. 2.2. Strategické bezpečnostní dokumenty, s. 73 In BALABÁN, M. - DUCHEK, J. - STEJSKAL, L. (eds.), *Kapitoly o bezpečnosti*, Praha: Karolinum, 2007.
- [8] Která se mimochodem v průběhu procesu změnila minimálně. Ze schůzky „jádra“ Bílé knihy z 2. srpna 2010 vyplynula následující struktura: „Východiska, Strategické prostředí, Role a funkce, Obranné plánování a rozvoj schopností, Schopnosti a proces organizačních změn, Personální problematika, Finanční rámec a systém ekonomického řízení rezortu, Akvizice a hospodaření/nakládání s majetkem, Legislativa a Záměr implementace.“
- [9] Z některých diskuzí jsem měl pocit, že mnoho lidí očekává přesně nalinkovaný seznam kroků, které se budou uskutečňovat a pak již bude vše definitivní, neměnné. Vykládal jsem si to vždy tím, že je

to odraz určité únavy z neustále proklamovaných a prováděných reforem a mylné představy o tom, že se dá provést jedna změna a prostředím na věky petrifikovat. Změny každé organizace přitom jsou a musejí být kontinuální, protože je nezbytná její adaptace na to, co se odehrává v okolním prostředí. Pokud ke kontinuální změně nedochází, organizace přestává být efektivní a pro její záchranu je nutné provést změnu skokovou, která je nepoměrně riskantní, nebo se organizace zachránit nedá.

- [10] Byť samozřejmě s tou zvláštností, že na rozdíl třeba od zdravotní, či sociální oblasti patří obrana proti vnějšímu napadení k několika málo základním principům, na kterých stojí stát, například vnitřní pořádek, včetně řešení sporů, ochrana vlastnictví apod.
- [11] Viz *Bílá kniha o obraně*. Praha: MO ČR, 2011. Hlavní zjištění a doporučení, strany 12-19 a kapitola 11, Realizace Bílé knihy, strany 149-151.
- [12] Dostupné na <http://www.mocr.army.cz/informacni-servis/zpravodajstvi/vlada-schvalila-obrannou-strategii-cr-74858/>.
- [13] Rada rozhoduje hlasováním, ministři je vždy předkládána informace o počtu hlasů pro a proti, s odůvodněním proč ti, kteří hlasovali proti, s opatřením nesouhlasí.
- [14] Například kdykoli může přijít požadavek na zakoupení toho či onoho mimo plán v daném roce, ale kromě toho, jestli daná věc dává smysl z hlediska strategického, vojenského a jsou na ni volné peníze, je nutné brát v úvahu i to, zda je možné ji vysoutěžit a dodat v termínu požadovaném legislativou. Navíc je více než vhodné, když se vrcholní představitelé rezortu pobaví o dopadech každé zásadnější akvizice do budoucnosti, například z čeho budou pokrývány zvýšené náklady na výcvik, náhradní díly, servis. Jinými slovy, jaká je udržitelnost a zda se nejedná o výdaj, který bude relevantní po dobu životnosti, atd.
- [15] Dostupné na <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/tiskove-zpravy/vysledky-jednani-vlady--16--ledna-2013--102512/>; <http://www.mocr.army.cz/informacni-servis/zpravodajstvi/vlada-cr-schvalila-koncepci-aktivni-zalohy-a-koncepci-mobilizace-79042/>.
- [16] Plán legislativních prací vlády na rok 2013; příloha k usnesení vlády ze dne 6. února 2013 č. 84, strana 10.
- [17] Náhrada dnes již zastaralého zákona 220/1999 Sb., o průběhu základní nebo náhradní služby a vojenských cvičení a o některých právních poměrech vojáků v záloze.
- [18] Přehled námětů pro Plán nelegislativních prací vlády na 2. pololetí 2013; příloha k usnesení vlády ze dne 6. února 2013 č. 84, strana 14.
- [19] Dostupné na <http://www.mocr.army.cz/images/Bilakniha/CSD/1995%20Bila%20kniha%20o%20obrane%20CR.pdf>.
- [20] Dostupné na <http://www.mocr.army.cz/informacni-servis/bilakniha/dokumenty/ceske-dokumenty/dokumenty-46088/>.
- [21] Je to podobné, jako se vtipem o golfovém trávníku, kdy do Británie přijede Američan a nechá si od zahradníka vysvětlit, co vše dělá, aby byl trávník tak kvalitní. Pečlivě si zapisuje složení semen, hnojení, zalévání a tak dále. A když už chce, spokojený, že se mu podaří doma vytvořit stejně kvalitní trávník, zklapnout notýsek, zahradník mu položí ruku na rameno a dodá: „Abych nezapomněl, tohle opakuje tři sta let.“

Více než 20 let jsou ozbrojené síly ČR budovány a řízeny podle principů civilního řízení a demokratické kontroly. Zadaní úkolů a vyčleněný rozpočet si tedy nestanovují sami vojáci. Odpovědnost za vytvoření podmínek pro to, aby ozbrojené síly mohly adekvátně zajišťovat bezpečnost a obranu České republiky, leží především na politické reprezentaci. Odklad či zrušení vojenské schopnosti jsou nevyhnutelně spojeny s nárůstem rizika pro obranyschopnost země a bezpečnost jejích občanů. Jde tedy o politickou otázku, a je tudíž na politické reprezentaci České republiky, jakou cestu na oně pomyslné křižovatce zvolí a jakou míru rizika a politické odpovědnosti za budoucí deficit v obranných schopnostech převzme.

***Bílá kniha o obraně. Ministerstvo obrany České republiky,
OKP-MO, 2011, 168 str.
ISBN 978-80-7278-564-3, s. 93.***