

PhDr. Jan Jireš, Ph.D.

Česká Bílá kniha o obraně po dvou letech

**BÍLÁ KNIHA
O OBRANĚ**

Vojenské rozhledy, 2013, roč. 22 (54), č. 2, s. 23–26, ISSN 1210-3292

Czech Defence White Paper: Two Years After

Abstrakt:

Cílem tohoto textu není systematický popis přípravy, schvalování a implementace Bílé knihy o obraně, ani celkové hodnocení jejích přínosů a nedostatků. Chce pouze upozornit na několik vybraných problémových bodů, které dlouhodobě komplikují tvorbu strategických dokumentů v oblasti obrany a bezpečnosti v České republice a neumožňují vytvářet předvídatelné prostředí pro obranné plánování.

Abstract:

The purpose of this text is not a systematic description of preparation, confirmation and implementation of Defence White Paper, nor overall evaluation of its assets or failures. It only wants to draw your attentions to several problem factors that have got complicated the preparing of strategical documents in the field of defence and security in the Czech Republic and in fact they do not allow to form predictable surroundings for defence planning.

Klíčová slova:

Hierarchizace českých strategických dokumentů, Bezpečnostní strategie, Bílá kniha o obraně, Obranná strategie, nová Strategická koncepce NATO, Bezpečnostní rada státu.

Key words:

Hierarchy of Czech Strategy Documents, Security Strategy, Defence White Paper, Defence Strategy, new NATO Strategy Concept, National Security Council.

Příprava BKO

Bílá kniha o obraně (BKO) byla vytvářena ve výjimečné situaci a reagovala na výjimečné problémy spojené s prudkým poklesem výdajů na obranu. Příprava a schvalování BKO se odehrávaly v atmosféře akutní krize, vnímané jak civilním vedením ministerstva obrany a expertní komunitou, tak především samotnými vojáky AČR. Výjimečnosti situace a intenzivnímu pocitu krize pak odpovídal silný tlak na co nejrychlejší zpracování

dokumentu, a zároveň mnohdy přehnaná očekávání s dokumentem spojovaná, především ze strany vojáků.

Výjimečnost BKO pak spočívala i ve zvoleném způsobu její přípravy. Text nebyl připravován několika ministerskými úředníky za zavřenými dveřmi, ale jednalo se o v zásadě otevřený proces, do něhož byla zapojena i řada expertů působících mimo struktury ministerstva obrany. Do určité míry lze zvolený způsob přípravy BKO srovnat se způsobem zpracování nové Strategické koncepce NATO, jež probíhalo rovněž v roce 2010.

Proces přípravy BKO tak představoval téměř modelový příklad tvorby veřejné politiky v demokratické společnosti. Mezi členy patnáctičlenné komise, jež práci na dokumentu zastřežovala, byli zástupci ministerstev obrany a zahraničí, armády, akademické sféry a nevládních organizací. Komise ke své přibližně osmiměsíční práci využívala podklady připravované desítkami expertů z řad vojáků, úředníků relevantních rezortů a pracovníků zpravodajských služeb. Kromě toho dostávali průběžné informace i poslanci a senátoři. Návrh BKO projednala Bezpečnostní rada státu a byl konzultován také s prezidentem republiky. To vše dodává jejím doporučením značnou legitimitu.

Vodítko pro budoucnost?

Jakkoli byl proces přípravy BKO na české poměry průlomový, mnohem důležitější je, zda to povede k nastavení žádoucích standardů také pro budoucí tvorbu obranné politiky země. Bílá kniha z roku 2011 by zůstala užitečným dokumentem i tehdy, pokud by za několik let nenásledovala její nová aktualizovaná verze a pokud by některá doporučení, která obsahovala, zůstala nerealizována.

Bude ale mnohem lepší, pokud se stane počátkem nového přístupu k hodnocení stavu ozbrojených sil a rezortu obrany a k hledání řešení identifikovaných nedostatků. Bylo by žádoucí, kdyby i budoucí vlády zvolily podobný postup a z Bílé knihy se stal v pravidelných časových intervalech revidovaný a aktualizovaný dokument, posuzující výsledky dosažené od předchozí verze a stanovující agendu na následující období.

Nejasná periodicita a hierarchizace českých strategických dokumentů v oblasti bezpečnosti je dlouhodobým problémem, který snižuje předvídatelnost a věrohodnost české bezpečnostní a obranné politiky a zhoršuje možnost dlouhodobého plánování rozvoje schopností a ekonomického rámce bezpečnostního a obranného sektoru. Za dobu posledních dvaceti let, kdy jsou veřejné strategické dokumenty připravovány, se nepodařilo dostatečně jasně definovat jejich vzájemné vazby mezi nimi, periodicitu jejich aktualizací, používané názvy ani způsob jejich přípravy a schvalování.

Na jedné straně lze jistě tvrdit, že to dává tvorbě české bezpečnostní a obranné politiky potřebnou flexibilitu, totiž že jsou strategické dokumenty novelizovány na základě aktuální situace a potřeby. Na straně druhé ale nelze popřít, že je to spíš dokladem nekoncepčnosti, kolísavého zájmu, neschopnosti vytvořit předvídatelné prostředí a politické rivality.

V programovém prohlášení vlády Petra Nečase z roku 2010 se píše: „V návaznosti na schválení nové Strategické koncepce [NATO] a s ohledem na celkový vývoj mezinárodního prostředí bude vláda novelizovat Bezpečnostní strategii ČR. Ministerstvo obrany zároveň vypracuje Bílou knihu, která se stane podkladem pro přípravu nové Obranné strategie ČR navazující na Bezpečnostní strategii ČR.“ Z tohoto zadání sice

poměrně jasně vyplývá požadavek, aby byly všechny tři připravované dokumenty (Bezpečnostní strategie, Bílá kniha o obraně, Obranná strategie) vzájemně provázány a aby navíc byly všechny v souladu s novou Strategickou koncepcí NATO, která byla schválena v listopadu 2010.

Zároveň ale nebyl v programovém prohlášení (ani nikde jinde) stanoven přesný postup přípravy národních dokumentů a jejich vzájemná souvislost. Alianční Strategická koncepce i národní Bezpečnostní strategie a Bílá kniha tak byly zpracovávány souběžně. V budoucnu by mělo platit, že schválení Bezpečnostní strategie jako střežového vládního dokumentu vymezující základní principy bezpečnostní politiky, předchází zpracování podřízených rezortních dokumentů typu BKO.

V samotné BKO se uvádí, že optimální periodicita jejích novelizací je pět let. Obranná strategie z roku 2012, která z BKO vychází, zase explicitně uvádí, že se jedná o dokument s desetiletou platností. Bezpečnostní strategie z roku 2011 naopak předpokládanou délku své platnosti neuvádí. Záleží samozřejmě na preferencích a politické vůli budoucích vlád, zda budou respektovat předpokládanou periodicitu novelizací BKO a Obranné strategie, případně zda se ji pokusí definovat v případě Bezpečnostní strategie, a vytvořit tak smysluplný systém vzájemně propojených strategických dokumentů vytvářejících předvídatelný doktrinární rámec české bezpečnostní a obranné politiky.

V každém případě budoucí (pravděpodobně sociálnědemokratickou) vládu čeká rozhodnutí, zda převzít a dále rozvíjet koncept BKO. Pokud ano, novelizace BKO připadá přibližně na rok 2015. V rámci tohoto procesu by zároveň mělo dojít ke komplexnímu zhodnocení míry a úspěšnosti implementace BKO z roku 2011.

Závěry

Na jedné straně je tedy žádoucí vymezit předvídatelný rámec pro tvorbu doktrinárních dokumentů, kdy by byla předem známá periodicita novelizací klíčových dokumentů, jejich hierarchie a vzájemné vztahy, způsob zpracování a proces schvalování (projednání ve vládě, v Bezpečnostní radě státu, v parlamentních výborech).

Na straně druhé je ale nutné ponechat každé vládě dostatečnou flexibilitu, aby si bezpečnostní politiku dělala podle svého. Je sice žádoucí, aby u nás existoval dlouhodobý konsenzus na základním směřování zahraniční a bezpečnostní politiky země, zároveň by ale bylo nežádoucí obranu a bezpečnost odpolitizovat a technokratizovat. I při existenci základního konsenzu je totiž nutné průběžně stanovovat priority a obhajovat před veřejností investované veřejné prostředky, což je výsostně hájemství politiky.

Částečným příspěvkem k řešení tohoto dilematu je reforma Bezpečnostní rady státu, která by se měla stát skutečně funkčním, pravidelně (a často) zasedajícím a dostatečnými analytickými kapacitami vybaveným orgánem dohlížejícím na tvorbu a implementaci bezpečnostní a obranné politiky státu.

Bibliografie:

- JIREŠ, J. *Nová strategická koncepce NATO: mezi tradicí a inovací* [on line]. 29. listopadu 2010. Dostupné na http://www.natoaktual.cz/nova-strategicka-koncepce-nato-mez-tradici-a-inovaci-p09-na-analyzy.aspx?c=A101129_142807_na_analyzy_m02.
- Bezpečnostní strategie České republiky* [on line]. Praha: MZV ČR, září 2011, ISBN 978-80-7441-005-5, dostupné na <http://www.mocr.army.cz/images/Bilakniha/CSD/011.pdf>.

- Bílá kniha o obraně.* Ministerstvo obrany České republiky, OKP-MO, 2011, 168 str., ISBN 978-80-7278-564-3 (české vydání). Dostupné na <http://www.mocr.army.cz/informacni-servis/zpravodajstvi/plneni-bile-knihy-o-obrane-55515/>.
- Obranná strategie České republiky: odpovědný stát a spolehlivý spojenec* [on line]. Praha, září 2012, dostupné na http://www.mocr.army.cz/images/id_40001_50000/46088/obrannastrategie-2012.pdf.
- Programové prohlášení vlády ze 4. srpna 2010* [on line] Dostupné na http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove_prohlaseni_vlady.pdf.
- Nová strategická koncepce NATO* [on line]. Oficiální portál Informačního centra o NATO, natoaktual.cz. Dostupné na http://www.natoaktual.cz/strategicka-koncepce-05z-na_analyzy.aspx?y=na_analyzy/strategicka-koncepce.htm.
- Active Engagement, Modern Defence* [on line]. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization, Adopted by Heads of State and Government in Lisbon. Dostupné na <http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>.

Přístup vlády České republiky k zajištění obrany

Bílá kniha je vyjádřením úsilí vlády České republiky o dlouhodobou stabilizaci koncepčního zadání pro oblast v působnosti Ministerstva obrany, stanovení priorit jeho funkcí a k nim příslušných organizačních složek, zefektivnění činností a použití ozbrojených sil, přípravy, výcviku a vzdělávání personálu, vymezení principů obranného plánování, zajištění předvídatelného rozpočtového rámce a zefektivnění zapojení ostatních ministerstev do zajišťování obrany státu.

Cílem je definovat a systémově provázat opatření a postupy, které povedou k naplnění transformačních cílů zformulovaných převážně v předchozích koncepčních dokumentech. Poskytuje programový rámec pro optimalizaci struktur a procesů v oblastech v odpovědnosti Ministerstva obrany České republiky, již dosud bránily různé politické, ekonomické a organizační překážky.

K zajištění budoucí kontinuity v naplňování závěrů a doporučení *Bílé knihy* je nutné dosáhnout souladu demokratických sil v České republice v otázkách obrany. Cílem otevřeného a konsenzuálního postupu při vytváření tohoto dokumentu bylo pomoci takový soulad založit.

Jednou z nezbytných podmínek dlouhodobé udržitelnosti systematického a plánovatelného rozvoje Ministerstva obrany České republiky a jeho součástí je předvídatelný rozpočtový rámec. *Bílá kniha* formuluje jeho základní parametry.

Bílá kniha reaguje na dynamické proměny bezpečnostního prostředí v poslední dekádě a využívá zkušeností ozbrojených sil České republiky [1] z nasazování v zahraničí, z jejich působení při živelních pohromách v České republice a z výcviku a aktivit s partnery ze Severoatlantické aliance a Evropské unie.

Bílá kniha vychází z řady koncepčních dokumentů a programového prohlášení vlády. Základními východisky pro zajištění obrany ČR je aktivní účast v systému kolektivní obrany Severoatlantické aliance (NATO) a silná transatlantická vazba, rozvoj schopností v rámci Evropské unie (EU) pro zvládání krizí a spolupráce s partnerskými zeměmi. Specifickým požadavkem je podpora civilních orgánů v krizových situacích nevojenského charakteru a nutnost prohlubovat součinnost Armády ČR s prvky integrovaného záchranného systému ČR (IZS) a v rámci zákonem stanovených podmínek s Policií ČR při zajištění vnitřního pořádku a bezpečnosti.

Pozn.: [1] Ozbrojené síly České republiky (OS ČR) jsou pro účely Bílé knihy o obraně chápány odlišně, než jak jsou vymezeny zákonem č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky, a rozumí se jimi Armáda České republiky (AČR), Vojenská policie, Vojenské zpravodajství, Vojenská kancelář prezidenta republiky a Hradní stráž.

Bílá kniha o obraně. Ministerstvo obrany České republiky, OKP-MO, 2011, 168 str. ISBN 978-80-7278-564-3, s. 26-27.