

Ing. Vladimír Krulík, PhDr. Antonín Rašek

Bezpečnostní systém: optimalizace, nebo nová koncepce?**Security System: Optimization, or New Conception?****RECENZOVANÝ
ČLÁNEK**

Vojenské rozhledy, 2015, roč. 24 (56), č. 3, s. 23–34, ISSN 1210-3292 (tištěná verze), ISSN 2336-2995 (on-line).
doi:10.3849/1210-3292,24.2015.03.023-034

Abstrakt:

Článek pojednává o vývoji bezpečnostního systému po listopadových událostech roku 1989. Speciální pozornost je věnována situaci kolem roku 2005, kdy byla dosud poslední příležitost zpracovat ucelenou koncepci bezpečnostního systému. Součástí textu je problematika komplexního řízení bezpečnostního systému. Autoři v článku předkládají i výběr důležitých událostí a strategických dokumentů formujících současnou podobu bezpečnostního systému ČR. V závěru je návrh soustavy řídicích dokumentů výstavby bezpečnostního systému a identifikované problémy. Článek vyúsťuje v poznání, že zpracování moderní koncepce bezpečnostního systému nás stále čeká.

Abstract:

The article deals with the development of the security system since the November 1989 events. Special attention is paid to the situation near the year 2005, when the last opportunity to update a comprehensive concept of security system occurred. The text deals with the comprehensive management of the security system issue. The authors of the article present key events and strategic documents forming the current shape of the Czech security system. In the final part of article, you can find the proposal of the strategic document management system within the security development system. Article results in the knowledge that the modern security system concept is still challenge for us.

Klíčová slova:

Bezpečnostní rada státu; integrovaný záchranný systém; bezpečnostní systém; bezpečnostní strategie; strategické řízení.

Keywords:

State Security Council; Integrated Recue System; Security System; Security Strategy; Strategic Management.

Ohlížíme-li se zpět k roku 1990, prošel bezpečnostní systém České republiky proměnou vyjádřitelnou myšlenkovou zkratkou: od Rady obrany státu k Bezpečnostní radě státu. Vzhledem k tomu, že jde o rozdílné koncepty, lze si klást otázku, zda je současná podoba bezpečnostního systému státu výsledkem přijetí nové koncepce odpovídající politickým a geopolitickým změnám po roce 1989 nebo spíše optimalizací původního konceptu, formovanou událostmi aktivujícími schopnosti bezpečnostního systému. A pokud jde o optimalizaci, pak je otázkou, do jaké míry by mohl být původní koncept funkční v očekávaných podmínkách následujících deseti let.

Potenciální působnosti komplexního řízení systému bezpečnosti ČR

Rozsah potenciálních působností komplexního řízení systému bezpečnosti ČR byl rozdělen do šesti základních oblastí:

- řízení zajišťování bezpečnosti
- zajišťování zpravodajského zabezpečení
- zajišťování vnější bezpečnosti
- zajišťování vnitřní bezpečnosti
- zajišťování ochrany životů, zdraví a majetků obyvatelstva
- zajišťování ochrany ekonomiky

Vytvoření a aktivace komplexního řízení systému bezpečnosti České republiky může být podstatným příspěvkem k vytvoření takového modelu bezpečnosti a obrany, který zabezpečí ochranu a obranu státních zájmů, bude korespondovat s hodnotovou orientací demokratické občanské společnosti a zajistí každému jednotlivci i sociální skupině této společnosti osobní bezpečnost, svobodný bezpečný pohyb, ochranu zdraví, života, majetku a kulturních statků.

Přínos komplexního řízení systému bezpečnosti je možné vidět v těchto hlavních dimenzích:

- v komplexnosti přístupu k bezpečnostním hrozbám (identifikace, vyhodnocování, reakce);
- v přesné identifikaci subjektů majících na hrozby a rizika reagovat;
- v zajištění profesionálního a občanského přístupu při vytváření systému a jeho fungování;
- v zajištění civilního řízení a kontroly bezpečnostního systému země;
- v zajištění racionálního vynakládání rozpočtových prostředků na bezpečnost;
- v zajištění potřebné koordinace s bezpečnostními systémy zahraničních partnerů na národní i mezinárodní (NATO, EU) úrovni.

Komplexní řízení systému bezpečnosti nebylo v devadesátých letech možné budovat „na zelené louce“, ale bylo nutné jej rekonstruovat postupně. Vzhledem ke vstupu České republiky do NATO v roce 1999 dostala přednost oblast obrany. Ta trpěla tím, že institut ROS nebyl zařazen mezi orgány nové republiky. Po vzoru předválečného Československa, kde se obrana státu řídila zákonem č. 131/1936 Sb., *o obraně státu*, měl být po zániku československé federace přijat ústavní zákon o obraně České republiky, když vláda 12. 10. 1994 stanovila usnesením č. 562 návrh zásad tohoto zákona. Ke komplexní úpravě celé problematiky obrany však došlo až v souvislosti se vstupem České republiky

do NATO, kdy kromě ústavního zákona č. 110/1998 Sb., *o bezpečnosti České republiky*, byl parlamentem schválen soubor právních předpisů, tzv. branné legislativy, kde mezi zákony upravujícími služební poměry vojáků, strukturu ozbrojených sil a jejich úkoly apod. byl také zákon č. 222/1999 Sb., *o zajišťování obrany České republiky*.

Tímto krokem, kdy došlo k určité rekonstrukci původního československého konceptu, bylo sice částečně zaplněno systémové vakuum, ale k adekvátnímu ucelení přístupu k řízení obrany a bezpečnosti nedošlo. Na jedné straně byla Ministerstvu obrany např. znovu stanovena povinnost zpracovávat dokumenty v oblastech, o kterých se v případě Federálního ministerstva národní obrany zmiňoval zákon č. 194/1988 Sb., *o působnosti federálních ústředních orgánů státní správy*, např. oblast výstavby armády, na druhé straně povinnost vlády schvalovat nějaký dokument a povinnost ministerstva obrany nějaký dokument vytvořit zůstávala rozdělena do několika zákonů, namísto soustředění těchto povinností do tzv. kompetenčního zákona.

K novelizaci kompetenčního zákona, tj. zákona č. 2/1969 Sb., *o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky*, patrně tehdy nedošlo proto, že by to znamenalo komplikovanější průběh přípravy a schvalování balíku branné legislativy, která byla výlučně v odpovědnosti Ministerstva obrany. Tento postup je pravděpodobně také příčinou toho, že zákon č. 2/1969 Sb., *o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky*, až doposud operuje s neexistujícími instituty, jako je Rada obrany. Vzhledem k tomu, že celá sada vojenských zákonů byla přijímána pod tlakem přijetí České republiky do NATO v době, kdy došlo k přerušení řádného politického cyklu předčasnými parlamentními volbami, je tento postup pochopitelný. Bylo žádoucí co nejrychleji do právního řádu vrátit celou řadu nástrojů strategického řízení, které se ukázaly jako potřebné pro integraci České republiky do systému kolektivní bezpečnosti, které ale „vypadly“ z právního řádu při dělení federace a integraci funkce obrany na úroveň republiky. Potřeba konsolidace právního rámce pro tzv. obranné plánování vyplývala totiž z čl. III Washingtonské smlouvy: „*Aby bylo co nejúčinněji dosaženo cílů této smlouvy, budou smluvní strany jednotlivě i společně stálou a účinnou svépomocí a vzájemnou výpomocí udržovat a rozvíjet svoji individuální i kolektivní schopnost odolat ozbrojenému útoku...*“, která byla Poslanecké sněmovně předložena ke schválení 22. ledna 1998, a Česká republika musela před jejím přijetím prokázat schopnost, že bude schopna odolat ozbrojenému útoku, tj. že bude schopna se na takový útok individuálně připravit.

K tomu, aby bylo možno naplnit odpovědnost vlády ve věci rozhodování v oblasti obrany, zpracovává Ministerstvo obrany dokumenty mající povahu obranných koncepcí, požadavků na zabezpečení obrany státu, plánů, rozpočtů a zpráv. I když na konci devadesátých let 20. století došlo k rekonstrukci právního rámce potřebného pro strategické řízení obrany a bezpečnosti České republiky, neznamenalo to zásadní kvalitativní posun ve schopnosti vlád oblast obrany a bezpečnosti strategicky a systematicky kontrolovat, a tudíž řídit.

Schopnost českých vlád ke strategickému řízení

Omezenost schopnosti strategického řízení obrany a bezpečnosti ze strany české vlády lze dokumentovat na množině strategických dokumentů, kterými se v posledních 20 letech přímo řídila výstavba ozbrojených sil nebo které tuto výstavbu zásadně ovlivňovaly. Jde o bezpečnostní, obranné a vojenské strategie, k nimž později přibýly nestandardní dokumenty strategického řízení, jako jsou *Dlouhodobá vize resortu Ministerstva obrany* [1], *Transformace resortu Ministerstva obrany* [02] a *Bílá kniha o obraně* [02].

Tabulka č. 1: Výběr usnesení vlády ČR věnovaných tvorbě strategických dokumentů v oblasti obrany a bezpečnosti.

Datum	Číslo	Název
1992		Vojenská doktrína ČSFR
21. 12. 1994	732	k Vojenské strategii České republiky
26. 3. 1997	177	k Národní obranné strategii České republiky
17. 2. 1999	123	k Bezpečnostní strategii České republiky
17. 2. 1999	124	ke Koncepci zahraniční politiky České republiky
29. 3. 1999	257	k Vojenské strategii České republiky
22. 1. 2001	80	o Bezpečnostní strategii České republiky
25. 3. 2002	320	ke Zprávě o průběhu prací na koncepci vojenské obranné strategie
3. 4. 2002	333	ke zprávě o předběžném harmonogramu novelizace Bezpečnostní strategie České republiky
29. 4. 2002	438	o Vojenské strategii České republiky
9. 12. 2002	1229	k Harmonogramu novelizace Bezpečnostní strategie ČR
10. 12. 2003	1254	k novelizaci Bezpečnostní strategie České republiky
9. 6. 2004	578	o Vojenské strategii České republiky
15. 9. 2004	875	o Národní strategii vyzbrojování
10. 10. 2007	1133	k nezbytné aktualizaci strategických dokumentů obrany a bezpečnosti
23. 7. 2008	907	Vojenská strategie České republiky
8. 9. 2011	665	Bezpečnostní strategie České republiky
26. 9. 2012	699	Obranná strategie České republiky

Zdroj: [7]

Z hlediska formování struktury strategických dokumentů je zajímavé povšimnout si podrobněji procesu vytvoření první řady (v prvním cyklu) dosud přijatých strategií. Vzniklá struktura vypovídá o původním správném záměru vytvořit strukturu strategií v pořadí: bezpečnostní strategie, obranná strategie a následně vojenská strategie. Toto řešení je podobné přístupu USA a jde o postup od obecného ke specifickému. Bezpečnostní strategie není sumací strategií dílčích součástí bezpečnostního systému, naopak obranná/vojenská strategie je odvozována od strategie se širokým záběrem. Jestliže bezpečnost je celospolečenskou, a tudíž průřezovou kategorií (bezpečnostní strategie), pak obrana jako bezpečnost zajišťovaná vojensky je průřezovou kategorií rovněž (obránná strategie). Vojenská strategie pak řeší jen vojenské otázky spojené

s Ministerstvem obrany a institucí armády. Struktura strategií je tak naplňována od strategie nejnižší úrovně ke strategiím úrovně vyšší, tj. sumací. Jde o neobvyklý postup, nicméně úspěšný, pokud jde o nastartování cyklu řízení. V únoru 1999 byla struktura strategických dokumentů dokončena a k dispozici byly: *Vojenská strategie ČR* [4], *Národní obranná strategie ČR* [5] a *Bezpečnostní strategie ČR* [6].

Jak ukázala pozdější praxe, nešťastný byl ale následný postup, kdy byla, z důvodů dnes již neznámých, při schválení nové *Vojenské strategie ČR* již v březnu 1999 společně s logickým zrušením nahrazované *Vojenské strategie ČR* [4] chybně zrušena i *Národní obranná strategie ČR* [5]. Mělo se za to, že *Národní obranná strategie ČR* byla ve struktuře trvale nahrazena *Vojenskou strategií ČR* a dále se pracovalo jen ve formátu bezpečnostní strategie a vojenská strategie. Bohužel vojenská strategie však neřešila dostatečně problematiku zajišťování obrany jako průřezová celospolečenská strategie.

Přestože se jednotlivé bezpečnostní strategie ČR od sebe v detailech liší, platí, že vlády v nich správně vymezují strategické pole zajišťování bezpečnosti, resp. zajišťování obrany. Z podrobnějšího zkoumání plyne, že vlády věcně správně (a do roku 2003 i dostatečně včas) reagovaly jejich aktualizací na podstatné změny bezpečnostního prostředí, především na vývoj hrozeb a z nich plynoucích rizik. Skutečnost, že od roku 2003 bezpečnostní strategie ČR nebyla velmi dlouho novelizována, nebylo šťastné. Další *Bezpečnostní strategie ČR*, která byla přijata v roce 2011, vznikla po dlouhých osmi letech [12], přestože bezpečnostní prostředí se dynamicky měnilo a praxe vyžadovala pružnou reakci exekutivy. Ke škodě věci nedocházelo k periodickému vyhodnocování této strategie prostřednictvím zprávy o stavu zajištění bezpečnosti ČR a neposuzoval se tak vývoj rizik v bezpečnostní oblasti. Praktická účinnost bezpečnostní strategie a navazujících strategických dokumentů tak byla významným způsobem snížena. Rok 2011 také vedl k návratu k obranné strategii. Jsme tak svědky střídání dvou konceptů.

Pokud bezpečnostní, obranná a vojenská strategie měly politicko-deklarativní účel, pak koncepce výstavby vojenské síly jsou dokumentem praktickým, který by měl mít přímý dopad do procesu obranného plánování a následně obranné akvizice. Zde je třeba rozlišit dvě období. Jde o periodu před vstupem do NATO v roce 1999 a po tomto vstupu. Zatímco období před vstupem České republiky do NATO je charakteristické vyrovnaním se s rozdělením Československé armády, se kterým bylo spojena reorganizace a redislokace (*Koncepce výstavby Armády ČR do roku 1996* a pokus o další koncepci s výhledem do roku 2005), pro období po vstupu České republiky do NATO je charakteristické opuštění konceptu konskripční armády a její profesionalizace. Jde o radikální změnu, jejímž výsledkem je nový model ozbrojených sil. [8]

Potřebě provedení této kvalitativní změny odpovídala rovněž metoda přípravy reformy. Šlo o reformu připravovanou zvenčí, vládním zmocněncem, který na základě analýzy provedené se svým týmem nechal vládu ČR v roce 2001 schválit *Cíle a principy reformy ozbrojených sil ČR, její etapy a základní principy mobilizace ozbrojených sil ČR* a posléze v dubnu 2002 předložil *Koncepci výstavby profesionální Armády ČR a mobilizace ozbrojených sil ČR* [9]. Tento dokument obsahoval podrobné věcné a časové parametry reformy. Implementace dokumentu byla zahájena až na základě souhlasu nové vlády vzešlé z řádných voleb v roce 2002.

Původní koncepci však bylo třeba korigovat již v roce 2003 v důsledku rozpočtových restrikcí. *Koncepce výstavby profesionální Armády ČR a mobilizace ozbrojených sil ČR, přepracovaná na změněný zdrojový rámec* [17] však nebyla koncepcí novou, zcela

odlišnou, ale odrážela pouze změny oproti schválené koncepci z listopadu 2002 a oba dokumenty tudíž musely být chápány a realizovány společně. K tomu došlo zejména prostřednictvím akvizičních programů.

Na rozdíl od dřívějších dokumentů podobného charakteru věnovali autoři i zadavatelé mimořádnou pozornost komunikační funkci koncepcí. Byly vypracovány a zveřejněny zjednodušené (koncentrované) verze pro potřeby informování široké veřejnosti a texty byly vypracovány, především pro alianční prostředí, i v anglické verzi. Není tedy náhodou, že o obsahu těchto dokumentů byla dobře informována nejen česká veřejnost, ale také spojenci. To bylo při vlastní realizaci velkou výhodou, neboť Velká Británie a Spojené státy podpořily proces implementace prostřednictvím poradních týmů.

Peněžní prostředky jako kritický bod realizace obou koncepcí

Kritickým bodem realizace obou koncepcí se staly peněžní prostředky. V roce 2006, kdy byl ukončen tzv. první krok reformy ozbrojených sil dosažením počátečních operačních schopností, došlo k výměně vlády a započala redukce vojenských výdajů. V představě, že chybějící prostředky lze získat vyšší hospodárností a efektivností okolí ozbrojených sil, kterým byl celý resort Ministerstva obrany, byl v roce 2007 přijat dokument *Transformace resortu Ministerstva obrany* [2]. Měl tak být prodloužen časový horizont plánovaných reformních opatření, neboť střednědobé plánování v této době již svým vzdálenějším horizontem muselo vstupovat do období, které původními koncepcemi popsáno nebylo. Tuto úlohu měl plnit *Dlouhodobý výhled činnosti a rozvoje resortu*, který však byl přijat až v roce 2015.

Podstatnou slabinou dokumentu *Transformace resortu Ministerstva obrany* [2] je fakt, že umožnil revizi některých principů a cílů původní reformy a byl napsán jazykem, který připouštěl různý výklad a umožňoval některá nadbytečná rozhodnutí, naopak jiná důležitá rozhodnutí neobsahoval. Současně s přijetím tohoto dokumentu bylo Generálnímu štábu Armády České republiky (GŠ AČR) uloženo zpracovat koncepci rozvoje AČR, nicméně předložené výsledky snažení tohoto nejvyššího vojenského orgánu byly neuspokojivé. I proto musela být zvnějšku, avšak ve spolupráci s GŠ AČR, zpracována *Bílá kniha o obraně* [3]. Ta hodnotila dosažený vývoj v oblasti reformy ozbrojených sil a nabízela GŠ AČR možnosti pro přijetí strukturálních opatření. Bylo totiž jasné, že nedostatek financí zpomalil tempo modernizace armády a v důsledku toho se některé schopnosti stanou nadbytečnými. Plnohodnotná koncepce výstavby AČR by měla být přijata v roce 2015, nejpozději však do konce řádného volebního období v roce 2018.

Podstatným problémem schopnosti řídit výstavbu vojenských schopností se stal nedostatek celostního přístupu. To lze demonstrovat na příkladu letectva, které přestože je součástí schopností armády, získalo privilegium autonomních schopností.

Patrně pod vlivem dřívější kompetence Federálního ministerstva národní obrany vypracovávat: „...opatření k zabezpečení Československé lidové armády všemi druhy výzbroje, bojové techniky a materiálu“, vznikla v roce 2004 *Národní strategie výzbrojování* [11].

Nedostatek celostního přístupu se projevoval také k v absenci koncepcí „obklopujících“ proces výstavby vojenských schopností. Ačkoliv zákon č. 222/1999 Sb.,

o zajišťování obrany České republiky, předpokládal přijetí koncepce přípravy občanů k obraně státu, došlo k jejímu přijetí teprve v roce 2013!

Podstatnou výhodou řešení nabídnutého vládním zmocněncem pro reformu ozbrojených sil České republiky bylo přijetí koncepce výstavby armády a koncepce mobilizace ozbrojených sil v jednom okamžiku. Tento celostní přístup vychází ze zásady, že mírová armáda je odvozována od armády rozvinované, válečné, a byl opuštěn po roce 2005, kdy se koncepce mobilizace fakticky stala autonomní na koncepci výstavby armády. Pozitivní na vývoji po roce 2005 je skutečnost, že oblast obrany a bezpečnosti začala podléhat pravidelné revizi a že dochází ke zpracování a schvalování plánů jako nástroje řízení obrany.

Soustava řídicích dokumentů výstavby bezpečnostního systému a identifikované problémy

Původní koncept bezpečnostní a obranné politiky byl založen na existenci soustavy provázaných strategických dokumentů umožňujících výstavbu schopností bezpečnostního systému, tedy jejich dlouhodobé plánování a cyklické financování. Bylo by logické se k nějaké takové struktuře vrátit a vrátit se také k tomu, aby tvorba a používání dokumentů dávaly v praxi smysl z pohledu klíčových schopností bezpečnostního systému státu. Zmíněná struktura dokumentů musí vycházet ze struktury orgánů kompetentních do věci mluvit. Ty musejí být vybaveny příslušnými nástroji, systém řízení musí být i uzavřen zpětnou vazbou. Vzhledem k teoretickým východiskům této studie a ke konkrétní situaci by pravděpodobně stačilo, kdyby struktura strategických dokumentů byla následující:

- **Koncepce bezpečnostního systému ČR** schvalovaná vládou a umožňující perspektivní výstavbu schopností bezpečnostního systému při zachování jejich komplexního pojetí. Tato koncepce bude důležitá zejména v období demografického stárnutí populace, kdy lze očekávat zvýšení vzácnosti pracovní síly, o kterou měly ozbrojené síly a bezpečnostní sbory zájem, tj. osoby ve věku 18–25 let.
- **Bezpečnostní strategie ČR**, vycházející z aktuální *Evropské bezpečnostní strategie* a z veřejných strategických dokumentů Severoatlantické aliance (jakým je např. *Nová strategická koncepce* z roku 2010), respektující dlouhodobé výhledy odrážející se v programovém prohlášení a reagující na vážné bezpečnostní hrozby. Novelizaci lze předpokládat jednou za řádné volební období s tím, že bude projednávána parlamentem.
- **Obranná strategie ČR 2012** jako dokument zohledňující specifika oblasti obrany zpracovávaný po schválení *Bezpečnostní strategie ČR* a projednáváný vládou.
- **Dlouhodobé výhledy** jednotlivých resortů.
- **Strategie rozvoje a výstavby** ministerstev zahraničních věcí, vnitra a obrany, doplněná střednědobými (finančními) plány těchto ministerstev.
- **Dílčí strategie a koncepce rezortů** – např. *Vojenská strategie ČR*, *Vojenská doktrína AČR*, strategie boje proti terorismu, organizovanému zločinu a korupci apod.
- **Zpráva o zajištění stavu bezpečnosti**, která se předkládá v určených termínech vládě.

Koncepce bezpečnostního systému ČR

Poslední příležitostí, a tedy i jistým potenciálním milníkem byla po roce 2002 možnost prohloubit koncepčnost systému bezpečnosti a jeho řízení na základě vládního úkolu vypracovat *Koncepci bezpečnostního systému ČR* (KOBS).

I když ke zpracování koncepce bezpečnostního systému nakonec nedošlo a byla nahrazena jeho optimalizací, tehdy analyzované dokumenty a získané poznatky umožnily shrnout a v souladu s cíli úkolu adaptace identifikovat některé nejvýznamnější rizikové faktory s negativním dopadem na fungování bezpečnostního systému ČR, provést zčásti kritickou revizi schopností existujícího bezpečnostního systému ČR, jeho institucionálních, doktrínálních a operačních kapacit vzhledem k pravděpodobným nejhorším scénářům zátěžových situací a navrhnout některá opatření k modernizaci bezpečnostního systému ČR i vytvořit nástroj pro mechanismus jeho přizpůsobování měnícím se vnějším podmínkám, zvláště pak omezeným zdrojům státu, rostoucí zátěži a vyvíjejícím se hrozbám. Přispělo by to zároveň k tvorbě budoucí koncepce bezpečnostního systému ČR, pokud některá z vlád k tomu najde odvahu.

Po dnes již obecném přijetí teorie bezpečnostního systému a vytvoření konceptu komplexního řízení bezpečnostního systému je dlouhodobě pociťována absence jeho strategického řízení z jednoho organizačního místa. Pokus jej logicky řídit spolu s úspěšnějším řízením ekonomického, sociálního a zvláště legislativního systému místopředsedy vlády v letech 1998–2004 selhal v bezpečnostním systému z personálních důvodů. Poté se tato praxe opustila s odůvodněním, že v koaliční vládě je to nemožné. Jako kdyby představitelé jednotlivých politických stran v koaliční vládě tvořili samostatné enklávy. To je v současné vládě dohnáno do podoby absolutní dokonalosti prostřednictvím programového prohlášení vlády, které žádoucí synergie při realizaci jednotlivých politik nahradilo resortismem ve vládě, povýšeným na systém! Minulé i současné poznatky však potvrzují, že je to objektivně nutné. Stejně tak, aby řízení bezpečnostního systému bylo na Úřadu vlády zajištěno potřebným analytickým a koncepčním zázemím. Tato potřeba je podmíněna kolektivní odpovědností vlády, kterou nemůže nikam delegovat.

Existující stav neoprávněně posiluje roli Ministerstva financí. To vyústilo v rozhodující roli ministra financí v koaličních vládách v letech 2006–2013, včetně vlivu na rozpočet složek bezpečnostního systému ČR. A to přesto, že vláda rozhoduje ve sboru a žádný premiér by neměl dopustit jinou praxi, a zvláště proto, že situace se v tom směru příliš nezměnila. Z analyzovaných textů lze vyvodit, že zvláště úspěšní vedoucí pracovníci pociťují ve výkonu svých pracovně profesních rolí pozitivně existenci uvedených dokumentů, resp. negativně jejich absenci, zvláště pokud jde o dokumenty s celostátní působností.

Dlouhodobá vize bezpečnostního systému ČR neexistuje, o smysluplnosti jejího zpracování mnozí experti pochybují. Bezpečnostní strategie ČR byly díky vstupu do NATO pravidelně zpracovávány v dvouletých časových obdobích (1999, 2001, 2003), poté nejspíš ze stejných důvodů, jako byla odmítnuta tvorba koncepce bezpečnostního systému, došlo k oddálení tvorby bezpečnostní strategie nové. [12] Zdálo se, že budou stačit čtyřleté cykly, ale po událostech na Ukrajině v letech 2013 až 2014 bude nejspíš nutné začít jako nestandardní úkol okamžitě pracovat na nové bezpečnostní strategii.

Analýza zadaných dokumentů prokázala vliv na kvalitu subsystémů bezpečnostního systému – zvláště výrazný, pokud jde o ochranu obyvatelstva a integrovaný záchranný

systém. Směry rozvoje v ochraně obyvatelstva jsou stanoveny *Koncepcí ochrany obyvatelstva do roku 2006 s výhledem do roku 2015* [13], kterou vláda schválila svým unesením ze dne 22. dubna 2002 č. 417. Koncepce reaguje na možné hrozby a rizika a na potřebu posílení spolupráce v oblasti ochrany obyvatelstva na mezinárodní úrovni, zejména v rámci EU, NATO a OSN. Ta byla postupně prodloužena do roku 2013 [14] a nyní byla prodloužena do roku 2030 [15].

Jiná situace se vytvořila v obraně. Reforma ozbrojených sil skončila formálně její profesionalizací k 31. 12. 2004 a dosažením tzv. počátečních operačních schopností k 31. 12. 2006. Pokračovat v další reformě podle *Bílé knihy o obraně* [3] a *Obranné strategie ČR* (2012) se nepodařilo podle mínění vedení Ministerstva obrany pro nedostatek finančních prostředků. Ve skutečnosti šlo spíše o problémy v řízení resortu způsobené personálním výběrem méně připravených politiků do této funkce a tím, jak je podpořil jejich resortní tým a Generální štáb Armády České republiky. Je také otázka, má-li být strategická problematika koncipována v tzv. bílých knihách, které by měly být využívány spíše pro seznamování veřejnosti s bezpečnostní, obrannou a vojenskou politikou, jak se to předpokládá. Došlo k tomu, že podstatná část aliančních požadavků splněna nebyla, a to zvláště pokud jde o civilní řízení a demokratickou kontrolu ozbrojených sil (jmenování vojáků do čela resortu obrany), ekonomické ukazatele, vojenský rozpočet a legislativu. Požadavky na zvýšení vojenského rozpočtu jsou podmiňovány tvorbou nového dlouhodobého výhledu resortu obrany, obranné strategie a třetí *Bílé knihy o obraně*, jako kdyby jedna zkušenost nestačila.

Nutno podotknout, že zpracování *Bílé knihy o obraně* [3] bylo do určité míry improvizací. Při krácení rozpočtu Ministerstva obrany po ukončení tzv. prvního kroku reformy ozbrojených sil ČR v roce 2006 vznikl požadavek na úpravu původní koncepce výstavby profesionální Armády ČR a koncepce mobilizace ozbrojených sil ČR z roku 2003. Výsledkem však byl jen dokument *Transformace resortu Ministerstva obrany* (2007) přijatý vládou České republiky usnesením č. 1994 z 22. října 2007, který předpokládal, že by se prostředky na naplnění původní koncepce daly získat z vnitřních zdrojů zmenšením celého resortu. Zároveň byl náčelníkovi Generálního štábu AČR zadán ministryní obrany úkol vypracovat novou koncepci rozvoje výstavby Armády České republiky. I přes usilovnou, leč zcela marnou snahu Generálního štábu úkol nebyl uspokojivě vyřešen ani v roce 2010, kdy se již v České republice projevovala naplno finanční krize a bylo jasné, že očekávané zvýšení vojenských výdajů se na nějaký čas odkládá, a armáda naopak musí obhájit prostředky pro svou existenci v rámci Ministerstva obrany. Zvláštní je, že *Portál pro strategické řízení* tento dokument vůbec neregistruje.

Tým zpracovávající *Bílou knihu o obraně* fakticky suploval práci vojáků. To bylo na jedné straně pozitivní, na druhé straně alarmující. Pozitivní bylo, že po dvaceti letech od začátku transformace bezpečnostního systému se mimo ministerstvo vytvořily personální kapacity, schopné formulovat bezpečnostní politiku a oponovat záměrům ozbrojených sil. Tím se Česká republika posunula svou kulturou řízení odvětví obrany a bezpečnosti na Západ. Do určité míry tak byla zlomena tradiční informační asymetrie mezi vojáky a nevojáky, podporovaná od roku 1948 do roku 1989.

Slabiny optimalizace bezpečnostního systému

Podstatnou slabinou pokračování v optimalizaci bezpečnostního systému namísto přechodu k nové koncepci je určité přehlížení vývoje v prostředí, ve kterém bezpečnostní systém funguje. Po dlouhou dobu byl bezpečnostní systém strukturálně nastaven na technologie a podmínky existující na přelomu osmdesátých a devadesátých let. Náš bezpečnostní systém a naše bezpečnostní strategie dosud málo počítají s tím, že se dále zdokonalují dosud známé zbraňové systémy (nejrůznější typy raket, letadel, modernizace tanků, bojových vozidel pěchoty, ručních zbraní ad.). Technologický rozvoj navíc vytváří základ i pro výrobu a nasazení zbraní nových. Použití grafitových pum k vyřazení elektrárenských sítí při bombardování v Jugoslávii upozornilo na existenci tzv. neletálních zbraní. Ty mají mít jako netradiční bojové prostředky rozhodující roli v budoucích válkách včetně boje proti teroristům. Jejich základní charakteristikou je, že při použití nemají zničit živou sílu, ale jen ji dočasně vyřadit.

V současné době se ukazuje jako nejvážnější hrozba zneužití internetu pro informační a v širším rozsahu kybernetickou válku. Ta je již několik let tu s menší či větší intenzitou již vedena. Kybernetické útoky se vedou v civilní i ve vojenské oblasti. V Estonsku byla vyražena v podstatě celá internetová síť, což vedlo ke kolapsu státní správy. Hackeři jsou schopni napadnout i satelity NASA. Počítačové viry mohou napadnout také americká bezpilotní letadla. Např. ovládací systémy amerických bezpilotních letounů, které působí v Afghánistánu i v dalších bojových oblastech, počítačový virus již napadl. Bepilotní letouny přitom patří mezi hlavní technické výhody Spojených států ve válkách, které USA vedou.

Nejzávažnějším příkladem využití prostředků kybervátky může být použití počítačového viru Stuxnet v Íránu proti jeho jadernému programu. Během leteckých útoků proti Kaddáfího režimu USA údajně zvažovaly možnost narušit kyberneticky systémy libyjské protivzdušné obrany. Americká administrativa i armádní představitelé nakonec tuto možnost údajně zavrhlí, aby nevznikl precedent a podobné postupy pak nezačaly otevřeně používat i jiné země jako Rusko a Čína. Kybernetické hrozby se přímo nevyhýbají ani naší zemi. Roku 2011 organizovaný gang rumunských hackerů ukradl z českého elektronického registru emisní povolenky za zhruba 450 milionů korun. Firma ČEZ (a tedy i stát) přišla o 700 tisíc povolenek a investiční společnost Blackstone Global Ventures o 475 tisíc. Podobný útok podnikli hackeři například i na web České pošty.

Severoatlantická aliance zareagovala na kybernetickou hrozbu zřízením Centra boje proti kyberterorismu v Estonsku a Česká republika podobným zařízením v Brně pod názvem Národní centrum kybernetické bezpečnosti. Stále častěji jsou realizována cvičení proti nebezpečí teroristických útoků a teroristické války, zvláště proti blackoutu. Při tvorbě bezpečnostní koncepce však bude nutné přesněji vymezit pravomoci a odpovědnosti v této oblasti Národním bezpečnostnímu úřadu a rozpracovat tuto problematiku v nové bezpečnostní strategii. Právě případ Národního bezpečnostního úřadu ukazuje, že je třeba bezpečnostní systém přestat optimalizovat a začít uvažovat o vytvoření a zavedení zcela nové koncepce. Česká republika na riziko kyberútoku reagovala přijetím *Strategie pro oblast kybernetické bezpečnosti ČR 2011–2015* [16].

Článek vznikl v rámci řešení projektu výzkumu, vývoje a inovací „Adaptace bezpečnostního systému ČR na měnící se ekonomickou, sociální, demografickou a geopolitickou realitu“, VVG20132015112.

Seznam literatury a použitých zdrojů:

- [1] Ministerstvo obrany. (2008). *Dlouhodobá vize resortu Ministerstva obrany* [on-line]. Dostupné z: http://www.army.cz/images/id_8001_9000/8492/Dlouhodob_vize_resortu_Ministerstva_obrany.pdf
- [2] Ministerstvo obrany. (2007). Transformace resortu Ministerstva obrany České republiky. *A-report* (special edition). Praha: Ministerstvo obrany. Dostupné z: http://www.mocr.army.cz/images/Bilakniha/CSD/transformace_resortu_MO__R_2007.pdf
- [3] Ministerstvo obrany. (2011). *Bílá kniha o obraně*. Praha, Czech Republic: Author - odbor komunikace a propagace. Dostupné z: <http://database-strategie.cz/cz/mo/strategie/bila-kniha-o-obrane-2011>
- [4] *Vojenská strategie ČR* (1994), schválená vládou usnesením ze dne 21. prosince 1994 č. 732 – zrušena byla usnesením vlády č. 257/1999. Dostupné z: http://sbp.fsv.cuni.cz/SBP-254-version1-TRS_WP_05.pdf
- [5] *Národní obranná strategie ČR* (1997). Praha: Ministerstvo obrany. Dostupné z: <http://www.mocr.army.cz/images/Bilakniha/CSD/1997%20Narodni%20obrana%20strategie%20CR.pdf>
- [6] *Bezpečnostní strategie ČR* (1999). Praha, Czech Republic: MO AVIS. Dostupné z: <http://www.mocr.army.cz/images/Bilakniha/CSD/002.pdf>
- [7] www.vlada.cz
- [8] PERNICA, B. (2012). *Profesionální armáda v České republice: prvních pět let*. Praha, Czech Republic: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky. DOI: 10.13140/2.1.2021.8888.
- [9] Ministerstvo obrany. (2002). Koncepce výstavby profesionální Armády České republiky a Mobilizace ozbrojených sil České republiky. *A-report* (special edition).
- [10] Bezpečnostní strategie ČR. (2003). *Databáze strategií/portál pro strategické řízení*. Dostupné z: <http://database-strategie.cz/cz/mzv/strategie/bezpecnostni-strategie-ceske-republiky>
- [11] Národní strategie vyzbrojování. (2004). Praha: Ministerstvo obrany. Dostupné z: <http://www.mocr.army.cz/images/Bilakniha/CSD/006.pdf>
- [12] Bezpečnostní strategie ČR (2011). *Databáze strategií/portál pro strategické řízení*. Dostupné z: <http://database-strategie.cz/cz/mzv/strategie/bezpecnostni-strategie-cr-2011>
- [13] (MV-GR HZS ČR, 2002) BAS SCHOLA. *Koncepce ochrany obyvatelstva*
- [14] (MV-GR HZS ČR, 2007) HZS ČR 2015a. *Koncepce ochrany obyvatelstva do roku 2013 s výhledem do roku 2020* [on-line]. Dostupné z: <http://www.hzscr.cz/clanek/koncepce-ochrany-obyvatelstva-do-roku-2013-s-vyhledem-do-roku-2020-503181.aspx>
- [15] (MV-GR HZS ČR, 2013) HZS ČR 2015b. *Koncepce ochrany obyvatelstva do roku 2020 s výhledem do roku 2030* [on-line]. Dostupné z: <http://www.hzscr.cz/soubor/koncepce-ochrany-obyvatelstva-2020-2030-pdf.aspx> *do roku 2006 s výhledem do roku 2015* [on-line]. Dostupné z: <http://ba-s.cz/vseob/koncepce.html>
- [16] Strategie pro oblast kybernetické bezpečnosti ČR 2011–2015. (2011). *Databáze strategií/portál pro strategické řízení*. Dostupné z: <http://database-strategie.cz/cz/cr/strategie/strategie-pro-oblast-kyberneticke-bezpecnosti-cr-2011-2015>
- [17] Ministerstvo obrany. (2003a). Koncepce výstavby profesionální Armády České republiky a mobilizace ozbrojených sil České republiky přepracovaná na změněný zdrojový rámec. *A-report*, 24.

Další použitá literatura:

- BALABÁN, M., RAŠEK, A. & SÍLA, J. (2010). Možnosti realizace komplexního řízení bezpečnosti v České republice. In Balabán, M., Stejskal, L. (eds.) et al: *Kapitoly o bezpečnosti*. Praha, Czech Republic: Karolinum.
- JANDA, J. et al. (1996). *Bezpečnostní politika České republiky*. Praha, Czech Republic: Ústav mezinárodních vztahů.
- KROBATH, J., KRUPÍČKA, J. & BÍLEK, J. (1991). *SVAZARM 1951–1991*. Manuscript submitted for publication.
- Ministerstvo obrany (1994). *Ročenka 1993*. Praha, Czech Republic: Author.
- Obranná strategie ČR. (2012). *Databáze strategií/portál pro strategické řízení*. Dostupné z: <http://database-strategie.cz/cz/mo/strategie/obrana-strategie-cr-2012>

- PERNICA, B. & BALVÍN, P. (2010). Realizace české obranné/vojenské politiky: malá stabilita vládnutí a nevhodný manažerský koncept. *Vojenské rozhledy*, 19(1), 101–113.
- RAŠEK, A. et al. (2004). *Polistopadový vývoj armády a bezpečnostní politiky ve vztahu k EU*. Praha: UK FSV CESES.
- ROTSCHILD, E. (1995). What is security? *Daedalus*, 124(3), 53. Dostupné z: http://www.peacepalacelibrary.nl/ebooks/files/Rothschild_What-is-security.pdf
- STRAKA, K. (2007). *Historie Československé armády – 3. díl. Československá armáda, pilíř obrany státu z let 1932–1939*. Praha, Czech Republic: Ministerstvo obrany.