

Pplk. Ing. Bohuslav Pernica, Ph.D., pplk. Mgr. Pavel Balvín

Realizace české obranné/vojenské politiky: malá stabilita vládnutí a nevhodný manažerský koncept

**NÁZORY
POLEMIKA**

Transformace odvětví obrany a ozbrojených sil je jedním z důsledků změn obranné/vojenské politiky státu a jedním z výsledků její realizace. V případě České republiky byl základ této transformace položen v letech 1990 až 1992. Účinná realizace obranné/vojenské politiky spojená s transformací ozbrojených sil se však v České republice dlouhodobě potýká s dvěma problémy: malou stabilitou vládnutí, která oslabuje postavení ministra obrany vůči ozbrojeným silám, a nevhodný koncept řízení zdrojů, který podporuje krátkodobé cíle činnosti ozbrojených sil na úkor dlouhodobého rozvoje.

Úvod

Pro úspěch státní politiky realizované v rámci politického cyklu v demokratickém státě, kdy dochází ke střídání politických stran u moci, personální obměně složení vlády a střídání ideologických paradigmat, kterým vládnoucí strana nahlíží na stát, jeho funkce a rozsah těchto funkcí, jsou klíčové dva činitele.

Jsou jimi: (1) schopnost vlády, jednotlivých ministrů a ministerstev účinně řídit jimi řízená odvětví tak, aby byly dosaženy cíle stanovené v programovém prohlášení vlády a národních strategických dokumentech přesahujících jedno volební období a (2) adekvátní množství peněz potřebných pro dosažení cílů takové politiky.

Nutným nástrojem úspěchu je pak existence mechanismu kontroly těchto prostředků, který povede k co největší účelnosti, hospodárnosti nebo efektivnosti finančních prostředků vynakládaných ve prospěch příslušné kapitoly státního rozpočtu na realizaci daného druhu politiky. Pro kapitolu státního rozpočtu v odpovědnosti ministra obrany, z které je především financována realizace obranné/vojenské politiky státu, bylo uplynulých dvacet let obdobím hledání optimálního mechanismu takové kontroly, vhodného manažerského konceptu. Jakýkoliv mechanismus je však jen prostředkem pro dosažení účelu, ke kterému byl zkonstruován, a tento účel plní jen v tom případě, že jsou splněny podmínky pro jeho efektivní fungování.

1. Bez stability vládnutí je obtížné dělat transformaci ozbrojených sil

Zhroucení geopolitického konceptu bipolarity na konci osmdesátých let 20. století postavilo vládnoucí elity v zemích bývalého socialistického tábora čerstvě vystřídavší v mocenských pozicích nejmocnější muže a ženy komunistické nomenklatury před velmi náročný úkol. Tím byla transformace národních odvětví obrany a lidových armád dlouhodobě budovaných podle sovětského vzoru, tj. pod přímou kontrolou národní komunistické strany ovlivňovanou Komunistickou stranou Sovětského svazu, a vojensky kontrolovaných Sovětským svazem pomocí vojenských orgánů Varšavské smlouvy, [1]

na odvětví obrany a ozbrojené síly demokratického státu, státu, jehož fungování je ekonomicky podmíněno existencí smíšené ekonomiky. [2]

V pohledu tehdejší vojenské ideologie, bylo Československo státem „socialistickým“. Ty jsou sice: „... už svou podstatou mírumilovnými státy. Jsou jim cizí války jako způsob uskutečňování politiky násilnými prostředky. Jejich politika sleduje mírumilovné cíle, je založena na zásadách mírového soužití států s různým společenským zřízením.“ [3, s. 14] Ovšem i tyto státy jsou nuceny mít své ozbrojené síly: „... v takové bojové pohotovosti, aby byla zajištěna bezpečnost všech zemí socialistického tábora před agresivními akcemi imperialistických států.“ [3, s. 14]

Tímto způsobem zajišťovalo Československo především bezpečnost území Svazu sovětských socialistických republik (SSSR). Pro něj skutečnost, že by se Československo, Německá demokratická republika nebo Polsko mohly stát představeným bojištěm útoku, který by směřoval proti SSSR, představovala nezanedbatelnou ekonomickou výhodu: Československo se nacházelo v první bojové linii plánované pro potenciální válku vedenou konvenčními i jadernými zbraněmi, a tomu odpovídala i velikost, struktura a vybavení jeho ozbrojených sil a organizace odvětví obrany, a také velikost příspěvku československé ekonomiky obraně socialistického tábora míru. Československo nemělo žádnou možnost se těmto nákladům vyhnout.

O to více bylo třeba tyto náklady veřejně ideologicky obhajovat před občany Československa, zvláště když centrálně plánované hospodářství nebylo schopno vygenerovat více zboží pro osobní spotřebu obyvatelstva. Druhá polovina osmdesátých let 20. století byla sice poznamenána odzbrojovacími iniciativami, které měly uvolnit výrobní kapacity centrálně řízené ekonomiky blokové obranným průmyslem ve prospěch výroby zboží osobní spotřeby. Perestrojka ovšem nebyla schopna v Československu přinést požadované výsledky.

Vojenské břemeno nesené Československem však nebylo asi tak nesnesitelné, a proto tehdejší transformační proces probíhal v odvětví obrany pomalu. Socialistické Československo pravděpodobně asi ani nemělo zájem zbavovat se svého rozsáhlého vojenského potenciálu. Vždyť ještě v roce 1989 marxističtí ideologové uváděli v nové učebnici válečné ekonomiky určené pro vojenské školy, že:

„Státy Varšavské smlouvy veřejně přijaly a vyhlásily obrannou doktrínu, která plně odpovídá novému politickému myšlení, dlouhodobě předkládají i návrhy na rozpuštění obou vojenskopolitických seskupení. Dosavadní odpovědi ze strany států NATO jsou však vyhybavé.“ [4, s. 191]

Tím bylo prakticky řečeno, že strukturální změny v Československé lidové armádě mohou přijít teprve tehdy, až dojde ke strukturálním změnám státu NATO, jenž byl nejbližší československému území. Tím byla SRN.

Jedinému nekomunistickému prezidentovi Československé socialistické republiky, Václavu Havlovi, se sice *Protokolem o ukončení platnosti Smlouvy o přátelství, spolupráci a vzájemné pomoci podepsané ve Varšavě dne 14. května 1955 a Protokolu o prodloužení její platnosti podepsaného dne 26. dubna 1985 ve Varšavě z 1. 7. 1991* podařilo Varšavskou smlouvu rozpustit a zbavit Československo definitivně sovětského vlivu, v logice výše uvedeného citátu, se však NATO opět vyhnulo odpovědi na takovouto iniciativu. V důsledku toho muselo Československo zahájit transformaci svého odvětví obrany a ozbrojených sil samostatně, což mj. znamenalo jasně deklarovat svým sousedům své úmysly v oblasti obranné/vojenské politiky a spoléhat na to, že stejně tak učiní i jeho sousedé.

Československo začalo realizovat *Vojenskou doktrínu České a Slovenské Federativní Republiky* (ČSFR) [5] vyhlášenou 20. 3. 1991 na 14. společné schůzi Sněmovny lidu a Sněmovny národů Federálního shromáždění ČSFR.

Tato doktrína, která v mnohém vycházela ze stejných paradigmat, jako citovaná učebnice, deklarovala pět principů, na kterých bude založena transformace tehdejší Československé armády a odvětví obrany ČSFR, a v příloze uváděla opatření k přestavbě ozbrojených sil ČSFR. Již v počátku této přestavby se však projevoval podobný problém, jako v případě pozdější transformace Armády České republiky (AČR) a českého odvětví obrany vytvořených po rozpadu ČSFR na půdorysu tehdejších federálních institucí.

Tím byla **nestabilita vládnutí v podobě nevhodně střídaných hlavních aktérů odpovědných za realizaci obranné/vojenské politiky**. Přehled těchto aktérů [6] v institucionálním kontextu zachycuje obr. 1.

ústavní instituce			ostatní instituce
moc zákonodárná	moc výkonná		
Federální shromáždění ČSFR (Parlament ČR)	vláda ČSFR (ČR)	prezident ČSFR (ČR)	ozbrojené síly a ministerstvo obrany ČSFR (ČR)
předseda 1. komory zákonodárského sboru	předseda vlády ČSFR (ČR)		vrchní velitel ozbrojených sil ČSFR (ČR)
zákonodárci	(federální) ministr obrany		
			náčelník generálního štábu ČSA (AČR)
politická odpovědnost			profesní odpovědnost

Obr. 1: Hlavní aktéři procesu realizace československé/české obranné/vojenské politiky

V podmínkách československého a později i českého ústavního zřízení a organizace státní moci a správy nesli tito aktéři buď politickou, nebo profesní odpovědnost. Politická a profesní odpovědnost byly na základě principů civilního řízení ozbrojených sil odděleny. [7] Politickou odpovědnost nesli představitelé moci zákonodárné a výkonné, kteří odpovídají za obranu/vojenskou politiku, a to ať už o věcech spojených s realizací této politiky rozhodovali individuálně (předseda vlády, ministr obrany, prezident republiky), nebo ve sboru (parlament, vláda, rada obrany státu/ bezpečnostní rada státu). Profesní odpovědnost, odpovědnost za činnost ozbrojených sil, nesl náčelník generálního štábu, jakožto nejvýše postavený vojenský představitel odpovědný za jádro ozbrojených sil, armádu.

V rámci uspořádání státní moci v ČSFR/ČR má prezident republiky zvláštní postavení; jedinou možností, jak může fakticky ovlivňovat realizaci obranné/vojenské politiky jsou jeho personální pravomoci. Na návrh vlády jmenuje generály a na návrh vlády po projednání v příslušném výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR jmenuje/ odvolává náčelníka generálního štábu.

Jak lze vyvozovat z tab. 1, již během existence svobodného Československa se u moci vystřídaly tři vlády s třemi rozdílnými ministry obrany. Tento trend pokračoval také po zániku ČSFR, přestože svůj mocenský vliv v rámci jednotlivých vlád uplatňovaly především dvě politické strany: ODS a ČSSD. S výjimkou menšinové vlády ČSSD však bylo místo ministra obrany zpravidla ponecháváno některému z koaličních partnerů. [6]

Jak je patrné z tab. 1, největší stabilitu vykazují posty prezidenta republiky a vrchního velitele ozbrojených sil a náčelníka generálního štábu. Naopak, největší nestabilitu vykazuje post ministra obrany. Od roku 1989 se na místě ministra obrany vystřídalo třináct ministrů a jedna ministryně, přičemž jen v období trvání Československa to byli hned tři ministři. Ačkoliv nejčastěji zastával úřad ministra obrany člen KDU-ČSL, nelze hovořit o tom, že by tím byla zajištěna potřebná kontinuita moci nutná pro tlak na vojenské orgány odpovědné za řízení ozbrojených sil.

Časté výměny na postu ministra obrany vedly k oslabování jeho faktické moci v rámci civilní kontroly ozbrojených sil. Skandál kolem černých fondů, který vypukl v roce 2007, v této souvislosti otevřel otázku, jestli ministr obrany slouží zájmům ozbrojených sil, nebo ozbrojené síly slouží politickým zájmům demokratické vlády.

Trefně to vystihla V. Parkanová ve svém vystoupení na velitelském shromáždění v závěru roku 2007: „*Ve snaze snížit schodky státního rozpočtu bývají armádě často omezovány zdroje na zajištění jejích potřeb. Úkolem ministra obrany však nemůže být pouze povinnost zajistit co nejvíce peněz, a to bez ohledu na to, jakým způsobem pak budou využity. Civilní řízení rezortu znamená politickou odpovědnost za to, že svěřené prostředky budou využity účelně a co nejehospodárněji. Chci zdůraznit, že nehodlám přesvědčovat vládu, poslance ani veřejnost o tom, že financování armády má smysl, pokud nebudu mít jistotu, že tyto velké peníze slouží pro opravdové potřeby armády a nikoli na výrobu luxusních slipů.*“

Ministr obrany má vždy odpovědnost za vyžadování, alokaci a kontrolu veřejných prostředků potřebných pro zabezpečení obranné/vojenské politiky, avšak neměl by v této oblasti sehrávat roli „hloupého“ agenta ozbrojených sil prosazujícího zvýšení obranného/vojenského rozpočtu, případně bránící tento rozpočet proti škrtům. Musí-li už vystupovat jako fiskální agent vůči fiskálním principálům v podobě ministra financí a parlamentu v procesu sestavování státního rozpočtu a schvalování zákona o státním rozpočtu, neměl by prosazovat civilní veřejnosti nesrozumitelné nebo netransparentní požadavky ozbrojených sil a žádat pro svůj rezort peníze jako „bianco šek“.

Soudě podle odpovědi L. Dobrovského na interpelaci M. Zemana „... *ve věci aplikace Parkinsonových zákonů v rezortu FMO*“, [8] byl právě tento princip účelně uplatňován hned ze začátku transformace tehdejšího odvětví obrany:

Poznámky k tabulce vpravo:

- [a] Délka funkčního období zákonodárního sboru určena jako období trvání poslaneckého mandátu.
- [b] Včetně výkonu mandátu v demisi.
- [c] Bývalý voják.
- [d] Bývalý voják, generál, jeden z kandidátů na místo náčelníka Generálního štábu AČR po Jiřím Šedivém.

Zkratky v tabulce: AČR Armáda České republiky; ČSA Československá armáda; ČSSD Česká strana sociálně demokratická; KDU-ČSL Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová; KSČ Komunistická strana Československa; ODA Občanská demokratická aliance; ODS Občanská demokratická strana; ODÚ Občanská demokratická únia; OH Občanské hnutí; SZ Strana zelených; US-DEU Unie svobody – Demokratická unie; VPN Verejnost proti násiliu.

Tab. 1: Hlavní aktéři obranné/vojenské politiky ČSFR (ČR) v letech 1989 až 2009

zákonodárný sbor (funkční období) [a]	předseda vlády (funkční období) [b]	ministr obrany (funkční období)	prezident republiky – vrchní velitel ozbrojených sil (funkční období)	náčelník generálního štábu ČSA/ČR (funkční období)
Federální shromáždění ČSSR (24. 5. 1986 – 5. 6. 1990)	Marián Čalfa (KSC/VPN) (11. 12. 1989 – 27. 6. 1990)	Miroslav Vacek (voják) (11. 12. 1989 – 27. 6. 1990)	Václav Havel (29. 12. 1989 – 20. 7. 1992)	Miroslav Vacek (13. 11. 1987 – 11. 12. 1989) Anton Slimák (27. 12. 1989 – 1. 5. 1991)
Federální shromáždění ČSFR (7. 6. 1990 – 4. 6. 1992)	Marián Čalfa (VPN/ODÚ) (27. 6. 1990 – 2. 7. 1992)	Miroslav Vacek (voják) (27. 6. 1990 – 18. 10. 1992) Luboš Dobrovský (OH) (18. 10. 1990 – 2. 7. 1992)		Karel Pezl (1. 5. 1991 – 31. 12. 1992)
Federální shromáždění ČSFR (6. 6. 1992 – 31. 12. 1992)	Jan Stráský (ODS) (2. 7. 1992 – 31. 12. 1992)	Imrich Andrejčák (nominant HZDS) [c] (2. 7. 1992 – 31. 12. 1992)		
Česká národní rada (6. 6. 1992 – 31. 12. 1992) Parlament ČR (1. 1. 1993 – 6. 6. 1996)	Václav Klaus (ODS) (2. 7. – 4. 7. 1996)	Antonín Baudyš (KDU-ČSL) (30. 12. 1992 – 21. 9. 1994) Vilém Holář (KDU-ČSL) (22. 9. 1994 – 4. 7. 1996)	Václav Havel 1. volební období (2. 2. 1993 – 2. 2. 1998)	Karel Pezl (1. 1. 1993 – 30. 6. 1993) Jiří Nekvasil (1. 7. 1993 – 30. 4. 1998)
Parlament ČR (Poslanecká sněmovna) (1. 6. 1996 – 19. 6. 1998)	Václav Klaus (ODS) (4. 7. 1996 – 2. 1. 1998) Josef Tošovský (nestraník) (2. 1. – 17. 7. 1998)	Miroslav Výborný (KDU-ČSL) (4. 7. 1996 – 2. 1. 1998) Michal Lobkowicz (US-DEU) (2. 1. 1998 – 17. 7. 1998)		
Parlament ČR (Poslanecká sněmovna) (20. 6. 1998 – 20. 6. 2002)	Miloš Zeman (ČSSD) (22. 7. 1998 – 12. 7. 2002)	Vladimír Vetchý (ČSSD) (22. 7. 1998 – 4. 5. 2001) Jaroslav Tvrdík (ČSSD) [c] (5. 4. 2001 – 12. 7. 2002)	Václav Havel 2. volební období (2. 2. 1998 – 7. 3. 2003)	Jiří Šedivý (1. 5. 1998 – 30. 11. 2002)
Parlament ČR (Poslanecká sněmovna) (15. 6. 2002 – 15. 6. 2006)	Vladimír Špidla (ČSSD) (15. 7. 2002 – 4. 8. 2004) Stanislav Gross (ČSSD) (4. 8. 2004 – 25. 4. 2005) Jiří Paroubek (ČSSD) (25. 4. 2005 – 4. 9. 2006)	Jaroslav Tvrdík (ČSSD) [c] (15. 7. 2002 – 9. 6. 2003) Miroslav Kostelka (nestraník) [d] (9. 6. 2003 – 4. 8. 2004) Karel Kühnl (US-DEU) (4. 8. 2004 – 25. 4. 2005) Karel Kühnl (US-DEU) (25. 4. 2005 – 4. 9. 2006)		Pavel Štefka (1. 12. 2002 – 28. 2. 2007)
Parlament ČR (Poslanecká sněmovna) (3. 6. 2006 – 10. 10. 2009)	Mirek Topolánek (ODS) (4. 9. 2006 – 9. 1. 2007)	Jiří Šedivý (nestraník) (4. 9. 2006 – 9. 1. 2007)		
	Mirek Topolánek (ODS) (9. 1. 2007 – 8. 5. 2009)	Vlasta Parkanová (KDU-ČSL) (9. 1. 2007 – 8. 5. 2009)		Vlastimil Pícek (28. 2. 2007 –)
	Jan FIŠER (nestraník) (8. 5. 2009 –)	Martin Barták (ODS) (8. 5. 2009 –)	Václav Klaus 2. volební období (7. 3. 2008 –)	

„... Celý proces ustavování jednotlivých úseků FMO není ukončen a trvám na stálém snižování počtů osob. Jsem rád, pane poslanče, že mi zachováte své sympatie a věřím, že s vaší pomocí se podaří ekonomickému úseku vyrovnat se se situací, která vznikla snížením rozpočtu ČSA, k čemuž jste velkou měrou přispěl.“ [9]

2. Politický a rozpočtový cyklus

V ideálním případě je politický cyklus pravidelný, stejně jako je pravidelný manažerský cyklus, ve kterém fungují veřejné finance a ve kterém probíhalo také strategické plánování, označované také jako národohospodářské. [10, 11] Součástí tohoto strategického plánování bylo nejenom centrální plánování ekonomické produkce a sociálního rozvoje Československa a jeho republik, ale také finanční plánování.

Veřejné finance byly součástí centrálního řízení státu a představovaly důležitou součást mechanismu, který zaručoval výkon centrálního plánu v jednom rozpočtovém roce. [12] V tomto ohledu až do zániku *Federálního ministerstva pro strategické plánování* (FMSP), které nahradilo *Státní plánovací komisi* (SPK), existoval „správní dualismus“.

Veřejné prostředky určené na produkci veřejných statků se alokovaly v dlouhodobém a střednědobém horizontu v centrálním plánu pod patronací SPK/SMSP. Tímto způsobem se určovaly produkční kapacity, požadovaný výkon a cenové vztahy. V krátkodobém horizontu se centrální plán realizoval cestou státního rozpočtu ve veřejných financích náležejících do odpovědnosti federálního ministerstva financí a republikových ministerstev financí.

V duchu § 4 odst. 1 zákona č. 67/1989 Sb., *o národohospodářském plánování* byla celá soustava národohospodářských plánů tvořena:

- státními plány Československé socialistické republiky,
- státními plány republik,
- oblastními plány,
- rozpočtovými výhledy,
- státními rozpočty,
- měnovými plány,
- plány socialistických organizací.

Z citovaného zákona však byly vyňaty plány, které byly součástí finančního plánování, tj. rozpočtové výhledy, státní rozpočty a měnové plány. Ty se řídily zákonem č. 129/1989 Sb., *o rozpočtové soustavě Československé socialistické republiky a o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky (rozpočtová pravidla)*. Na tento zákon navazovala rozpočtová pravidla republik. [13]

„Duální“ uspořádání řízení ekonomiky a veřejných financí se odráželo také v organizaci v členění orgánů zákonodárného sboru. Až do konce ČSFR existoval výbor pro plán a rozpočet Federálního shromáždění ČSFR, do kterého byly až do konce roku 1989 překládány jak návrhy zákonů o státním rozpočtu, tak také návrhy zákonů o státním plánu. Výbor společně se SPK/FMSP zaručoval také transparentnost plánů jednotlivých federálních ministerstev, kam patřilo i FMO.

Před rokem 1990 byly cíle plánů vyhlašovány politicky, programem KSČ. [14] To se však změnilo tzv. sametovou revolucí a od roku 1990 se pro výkon obranné/vojenské politiky staly nejdůležitějším nástrojem mechanismu pro realizaci obranné/

vojenské politiky státní rozpočty. Od roku 1993, když do struktury ústředních orgánů státní správy ČR nebylo včleněno FMSP, se staly státní rozpočty i jediným nástrojem, který mohl administrativně ovlivňovat realizaci obranné/vojenské politiky. Samotná rozpočtová pravidla až do roku 2000 však prakticky pokračovala v logice rozpočtových pravidel realizujících národohospodářské plánování!

K tomu lze dojít nejenom srovnáním obsahu a vývoje textu příslušných zákonů upravujících rozpočtový proces, ale také srovnáním členění operací veřejných financí podle rozpočtové skladby. [15]

Vyřazením střednědobého, pětiletého, cyklu, který rámcovал řízení veřejného sektoru, z politického cyklu došlo k omezení stability prostředí pro realizaci obranné/vojenské politiky. Zásadní změny ve financování politiky bylo možné najednou provádět již v rámci rozpočtového cyklu. Definujeme-li si tento cyklus jako období mezi vypracováním návrhu zákona o státním rozpočtu, hospodařením podle zákona o státním rozpočtu (kalendářní rok) a vyhodnocením tohoto hospodaření cestou státního závěrečného účtu (do konce dubna) a obdobím pro zabudování případných korekčních opatření do nového návrhu zákona o státním rozpočtu, trvá tento cyklus cca 1,5 až 2 kalendářní roky.

V rámci takto definovaného manažerského cyklu byly někteří z ministrů obrany jenom „loutkami“ bez faktické moci ovlivnit finanční stránku realizace obranné/vojenské politiky. [16] Byli nuceni realizovat rozpočtové priority svých předchůdců, nebo stanovovali podobu rozpočtu, který vykonával jejich následník. Jak vyplývá z obr. 2, pouze šest ministrů mělo možnost vykonávat svůj úřad po dobu, kdy hospodařili s prostředky státního rozpočtu, na jehož návrhu se měli možnost sami podílet. Největší kontinuitu v tomto směru měl V. Vetchý za ČSSD; ČSSD však mohla určovat rozpočty na obranu v celém období let 1999 až 2002, měla tedy největší příležitost ovlivnit realizaci obranné/vojenské politiky.

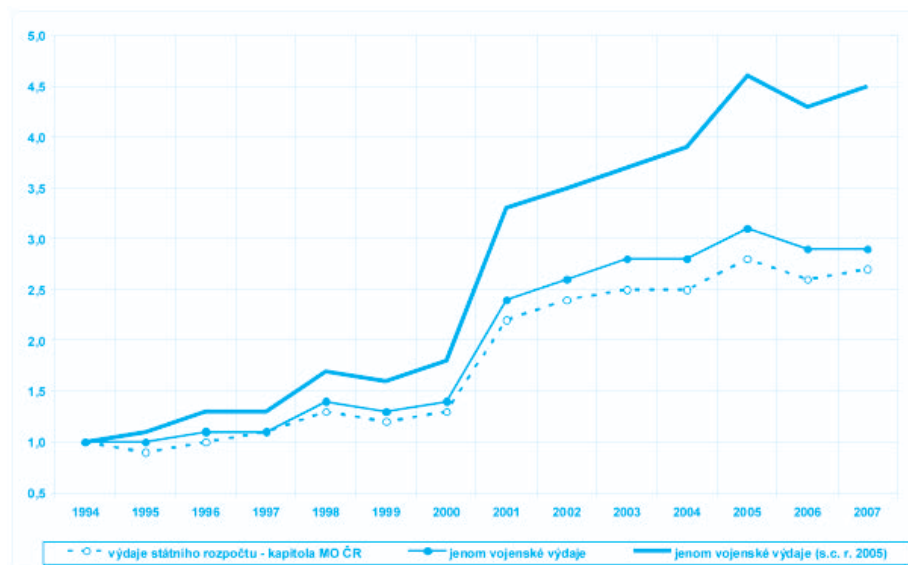
Předpokládáme-li, že vojenské velení má zájem na růstu vojenského rozpočtu, nebo alespoň jeho nesnižování, pak ministři obrany měli pro vojáky zpravidla pozitivní

vyhodnocení	návrh	schvalování	hospodaření
			1: A. Baudyš
		2: V. Holář	(rozpočtový rok 1995)
		3: M. Výborný	(rozpočtový rok 1997)
4: M. Lobkowitz		5: V. Vetchý	(rozpočtový rok 1999)
			(rozpočtový rok 2000)
	6: J. Tvrdlík		(rozpočtový rok 2002)
		7: M. Kostelka	8: K. Kühnl
			(rozpočtový rok 2005)
		9: J. Šedivý	10: V. Parkanová
			(rozpočtový rok 2008)
	11: M. Barták		?

Obr. 2: Rozpočtový cyklus a ministři obrany

zprávy. Jak vyplývá z obr. 3, výdaje státního rozpočtu, kapitola MO ČR, očištěné o výdaje na sociální zabezpečení a jiné ryze nevojenské funkce (vojenské výdaje), rostly v běžných cenách v letech 1994 až 1998 a 1999 až 2005. V letech 2006 až 2007 stagnovaly. Pokud přepočteme vojenské výdaje indexem průmyslových výrobců na stálé ceny roku 2005, pak tyto výdaje dokonce nepoklesly až do roku 2005. Největší nárůst těchto výdajů se dostavil po vstupu ČR do NATO v roce 1999. Ve vztahu k vojenské doktríně ČSFR, která předpokládala, že ČR bude zabezpečovat svou obranyschopnost samostatně, se tak paradoxně ukazuje, že alianční zabezpečení obrany nemusí být ve skutečnosti levnější.

Na druhou stranu období let 1990 až 2000 je považováno za období vybírání tzv. mírové dividendy, kdy v důsledku ukončení studené války docházelo ke zmenšování ozbrojených sil a snižování vojenských rozpočtů. V této době však byly evropské státy schopny nasadit své vojáky ve prospěch mírových operací, [17] aniž by musely zvyšovat své vojenské rozpočty.

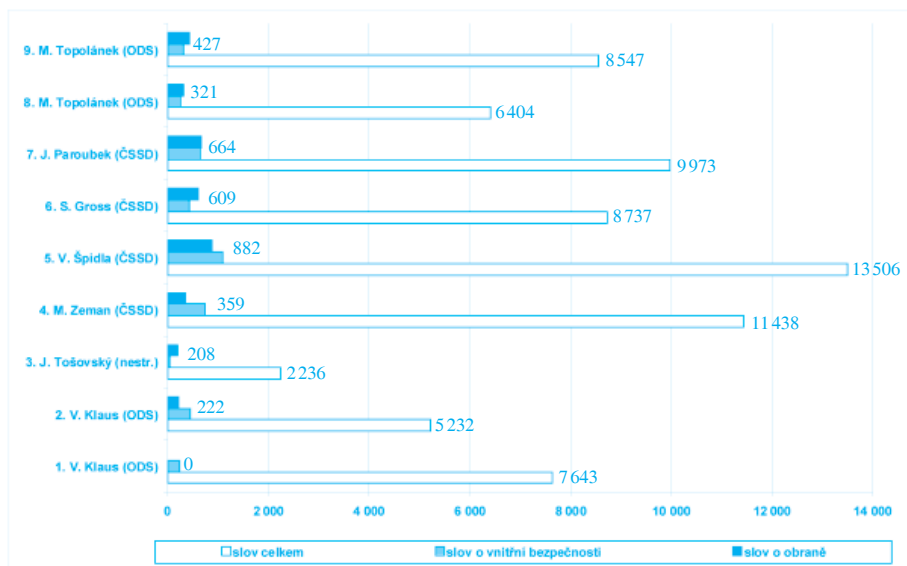


Pramen: Vlastní výpočet podle Statistické ročenky ČR. 1994-2009. Praha: ČSÚ.

Obr. 3: Index vývoje státního rozpočtu – kapitola MO ČR (1994 = 100 %)

3. Obranná/vojenská politika ČR v programových prohlášeních vlád a mechanismus kontroly vojenských výdajů

Jestliže rostly obranné/vojenské výdaje, lze předpokládat, že nerostly jenom na základě zájmu ministra obrany, ale na základě kolektivní vůle, tj. byly rozpočtovou prioritou vyplývající z programových prohlášení vlády. Tuto prioritu lze odvodit přímo z programového prohlášení, je-li tam uvedena jako věta, nebo nepřímo prostřednictvím počtu slov (včetně spojek a předložek) věnovaných této problematice v textu programových prohlášení porovnaných s prostorem, který vláda věnovala jiným tématům. [6]



Pramen: BALVÍN, P. *Tvorba a realizace obranné politiky České republiky*. [diplomová práce] 1. vyd. Praha: Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy, 2009.

Obr. 4: Prostor věnovaný vnitřní bezpečnosti a obraně v programových prohlášeních vlády v letech 1993 až 2009

Jak je patrné z obr. 4 a tab. 2, nejrozsáhlejší programová prohlášení měly vlády vedené ČSSD. Ty také měly téma vnitřní bezpečnosti a obrany zastoupeny obsáhleji, než tomu bylo u vlád ODS. První vláda Václava Klause se však v programovém prohlášení tematice obrany vyhnula. Vláda vznikla v průběhu roku 1992 na půdorysu vlády ČR, kdy obranná/vojenská politika patřila ještě do působnosti československé federace. Programové téma svého vládnutí udělala z obrany vláda vedená neustraněním Josefem Tošovským. Tato vláda měla přivést ČR k předčasným volbám. V porovnání s obr. 3, zájem o téma obranné/vojenské politiky vyjádřený v programových prohlášeních vlád prakticky koresponduje s růstem vojenských výdajů.

Po vzniku ČR se mechanismem kontroly výdajů určených na realizaci obranné/vojenské politiky systém plánování, programování a rozpočtování (SPPR). [18, 19] SPPR měl nahradit systém národohospodářského plánování, přičemž poslední z fází SPPR, fáze rozpočtování, byla ztotožněna s rozpočtovým procesem. V souvislosti s poznatky z USA, kde SPPR vznikl a přinesl pozitivní výsledky ve smyslu zvýšení transparentnosti alokace veřejných prostředků ve prospěch odvětví obrany a racionalitu plánování výstavby ozbrojených sil, [20] byl SPPR považován za adekvátní mechanismus umožňující dostatečnou kontrolu nad požadavky ozbrojených sil. Nicméně SPPR fungoval v odlišném prostředí, zejména vycházel z mikroekonomického přístupu k plánování činnosti odvětví veřejného sektoru, kdežto národohospodářské plánování založené na metodě perspektivního plánování využívalo makroekonomický přístup.

Tato skutečnost mohla být i příčinou toho, že SPPR se v řízení MO ČR neprosadilo a v rámci reformy ozbrojených sil ČR byl opět prosazen mechanismus odpovídající struktury národohospodářského plánování v podobě určené rozkazem ministra obrany

Tab. 2: Relativní velikost tématu vnitřní bezpečnosti a obrany v programových prohlášeních vlády v letech 1993 až 2009 (v %)

předseda vlády (strana)	účast ve vládě	vnitřní bezpečnost	obrana	celkem
1. Václav Klaus (ODS)	ODS, KDU-ČSL, ODA	3	0	3
2. Václav Klaus (ODS)	ODS, KDU-ČSL, ODA	9	4	13
3. Josef Tošovský (nestr.)	úřednická vláda	2	9	11
4. Miloš Zeman (ČSSD)	ČSSD (menšinová vláda)	7	3	10
5. Vladimír Špidla (ČSSD)	ČSSD, KDU-ČSL, US-DEU	8	7	15
6. Stanislav Gross (ČSSD)	ČSSD, KDU-ČSL, US-DEU	5	7	12
7. Jiří Paroubek (ČSSD)	ČSSD, KDU-ČSL, US-DEU	6	7	13
8. Mirek Topolánek (ODS)	ODS, KDU-ČSL, SZ	4	5	9
9. Mirek Topolánek (ODS)	ODS, KDU-ČSL, SZ	4	5	9

Pramen: BALVÍN, P. *Tvorba a realizace obranné politiky České republiky*. [diplomová práce] 1. vyd. Praha: Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy, 2009.

č. 33 z 29. 10. 2004, *Plánování činnosti a rozvoje rezortu Ministerstva obrany* (RMO č. 33/2004).

Ponecháme-li stranou fakt, že jen část tohoto mechanismu je reglementována rozpočtovými pravidly, rozpočtový proces a ostatní části předcházející tomuto procesu jsou určeny interním normativním aktem, a že celostátně realizovanému procesu, kterým rozpočtový proces je, se musí přizpůsobovat parciální procesy realizované jenom uvnitř jednoho rezortu, pak je zajímavá sledovat, zda orgány s politickou odpovědností mají možnost získat veřejnou zpětnou vazbu ke svým rozhodnutím nezávislou na ozbrojených silách. Tu zpravidla poskytuje tzv. *bezpečnostní komunita* soustředěná kolem akademických a výzkumných institucí. Tyto instituce plní mnohdy role *think-tanku*, tj. podporují přípravu a realizaci veřejné politiky svým výzkumem a svými nápady, aniž by však musely být součástí rezortu ministerstva obrany.

Zatímco rozpočtový proces je v ČR veřejný, ostatní části mechanismu kontroly výdajů vyžadovaných a přidělovaných na realizaci obranné/vojenské politiky ČR podléhají utajení. Návrhy státního rozpočtu, kapitola MO ČR, i návrhy státního závěrečného účtu státního rozpočtu, kapitola MO ČR, nejsou utajovány, jsou přístupné v knihovně Parlamentu ČR.

Dlouhodobé dokumenty, na základě kterých by dodavatelské firmy byly schopny formulovat svou nabídku nebo přizpůsobit svou politiku strukturálním potřebám ozbrojených sil, ale utajení podléhají. To platilo pro programový plán a platí doposud pro Plán činnosti a rozvoje rezortu MO.

Toto utajení vychází ze zvyklostí založených zákonem č. 102/1971 Sb., *o ochraně státního tajemství*. Tento zákon byl sice zrušen zákonem č. 148/1998 Sb., *o ochraně*

utajovaných skutečností a o změně některých zákonů, jehož mnohá ustanovení jsou dnes nahrazena zákonem č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, koncept utajování informací z doby komunistického Československa však přetrvával prakticky i po roce 2000. To si lze uvědomit z tab. 3.

Tab. 3: Počty utajovaných informací/skutečností v působnosti MO ČR a stanovený stupeň utajení na úrovni rezortu MO v letech 1998 až 2009

norma	nař. vlády č. 246/1998 Sb.				nař. vlády č. 522/2005 Sb.	
Účinnost	2. 11. 1998 až 17. 5. 1999	18. 5. 1999 až 13. 11. 2001	14. 11. 2001 až 31. 12. 2004	1. 1. 2005 až 31. 12. 2005	1. 1. 2006 až 31. 8. 2008	od 1. 9. 2008
Počet utajovaných skutečností/informací	110	70	64	65	47	44
Plán rozvoje a činnosti Ministerstva obrany	-	-	-	-	V - D (13.)	V - D (12.)
Dokumenty fáze SPFR	V - D (89.)	V - D (48.)	V - D (48.)	V - D (49.)	-	-
Programový plán	-	D (49.)	D (49.)	D (50.)	-	-
Kalkulační listy	-	D (50.)	V (50.)	V (51.)	-	-
Finanční zabezpečení [*]	D (18.)	V-D (12.)	V (14.)	V (14.)	V (6.)	V (5.)

Poznámka:

[*] Údaje o finančním zabezpečení a hospodaření v AČR pro (první období branné pohotovosti státu) období ohrožení státu a období válečného stavu.

Zkratky v tabulce: V - vyhrazené, D - důvěrné, SPFR - systém plánování, programování a rozpočtování. Číslo v závorce uvádí pořadí v seznamu utajovaných skutečností/informací.

Pramen: ASPI verze 11+

V tab. 3 je zachycen vývoj počtu utajovaných skutečností/informací v působnosti MO ČR a vývoj stupně utajení skutečností/informací dotýkajících se problematiky realizace obranné/vojenské politiky. Paradoxně až vstup ČR do NATO znamenal v rezortu MO ČR mezi roky 1998 a 2008 2,5násobné snížení počtu utajovaných skutečností/informací a mnohdy i snížení stupně jejich utajení! Paradoxně nástupce programového plánu, plán rozvoje a činnosti Ministerstva obrany, má stanoven nižší stupeň utajení než tento plán, ačkoliv nemůže obsahovat jiné skutečnosti týkající se odvětví obrany a ozbrojených sil, než obsahoval programový plán.

Armáda se v této době nijak výrazně nezměnila. Zvláštní je, že od roku 2004 se žádný plán s takovým názvem nezpracovával. Podle RMO č. 33/2004 byl zpracováván pouze

Plán činnosti a rozvoje rezortu Ministerstva obrany překládaný ke schválení ministroví obrany jako vyhrazený.

V souvislosti se seznamy utajovaných informací v působnosti MO ČR se nabízí otázka, zda tyto informace tvoří dnes, dvacet let po konci komunismu, skutečně konzistentní systém adekvátní současným i očekávaným podmínkám. Např. Údaje o finančním zabezpečení a hospodaření ozbrojených sil pro první období branné pohotovosti státu byly důležité pro mobilizaci ozbrojených sil a systém mobilizace byl „včleněn“ do mírového fungování státní správy i národního hospodářství. Jenže za dvacet let transformace české ekonomiky, státní správy, odvětví obrany i ozbrojených sil je otázkou, do jaké míry je třeba tuto informaci utajovat jako samostatnou položku seznamu utajovaných informací. S ohledem na expediční charakter českých ozbrojených sil není pravděpodobná mobilizační situace podobná té, s jakou počítaly mobilizační plány komunistického Československa, ani Československa předválečného.

Závěr

Účinnost realizace veřejné politiky je závislá na manažerském konceptu používaném ke stanovení cílů této politiky a řízení alokace veřejných prostředků ve prospěch těchto cílů a kontrole výsledků příslušné veřejné politiky. Tento koncept je v podmínkách české státní správy zakotven pevněji, než postavení některých ministrů odpovídajících za příslušný druh politiky. To bylo i problémem realizace české obranné/vojenské politiky. Za manažerský koncept realizace této politiky byl považován SPPR, málokdo si však uvědomuje, že McNamara, kterému se tento systém podařilo prosadit v USA, byl ministrem obrany od 21. 1. 1961 do 29. 2. 1968. To je podstatně více, než strávil v úřadu kterýkoliv český ministr obrany. Tato kontinuita je pravděpodobně pro změnu chování ozbrojených sil určující, neboť z důvodu potřeby dokončení reformy v oblasti managementu [21] ponechal nový demokratický prezident USA v úřadu ministra obrany R. Gatese, jmenovaného svým republikánským předchůdcem. Žádná z těchto reform by ovšem nebyla možná, kdyby u jejího vzniku nestála bezpečnostní komunita soustředěná kolem výzkumných institucí, jako je RAND, nabízející svou variantu řešení problémů realizace obranné/vojenské politiky proti variantě nabízenou ministerstvem obrany. Lze očekávat, že s pokračováním evropské integrace bude pokračovat také zesilování vlivu akademických pracovišť stojících mimo rezort MO na obrannou/vojenskou politiku České republiky. Jejich postavení nesílí jenom díky zařazení bezpečnostního výzkumu do 7. rámcového programu EU, ale také v důsledku vyčerpání personálních kapacit určených pro analýzu strategických bezpečnostních problémů v rezortu MO. V důsledku toho dojde ke ztrátě monopolu MO na rozhodování o podobě obranné/vojenské politiky, který mu byl založen v době komunistické diktatury.

Použitá literatura:

- [1] BAEV, Jordan. Vývoj organizační struktury a procesu rozhodování Varšavské smlouvy v letech 1955-1969. *Historie a vojenství*, 2003, roč. 52, č. 3-4, s. 676-686.
- [2] STIGLITZ, JE. *Ekonomie veřejného sektoru*. 1. vyd. Praha: Grada, 1997. ISBN 80-7169-454-1.
- [3] KIESEWETTER, Z., KOLLÁR, J. a ŠEDIVÝ, V. *Velitel a právo*. 1. vyd. Praha: Naše vojsko, 1975.
- [4] ANDRÁŠIK, L. *Válečná ekonomika*. aj. Praha: Naše vojsko, 1989.
- [5] *Vojenská doktrína České a Slovenské Federativní Republiky*. 1. vyd. Praha: SIFIPRIN, 1991, ISBN 80-85391-03-0.

- [6] BALVÍN, P. *Tvorba a realizace obranné politiky České republiky*. [diplomová práce] 1. vyd. Praha: Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy, 2009.
- [7] KRÍŽ, Z. *Civilní řízení a demokratická kontrola armády v České republice*. Peripetie transformace vojensko-civilních vztahů po roce 1989. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2004. ISBN 80-210-3590-0.
- [8] *Sněmovní tisk č. 700*, Interpelace ministra obrany ČSFR Luboše Dobrovského podaná poslancem Sněmovny národů Milošem Zemanem. Interpelace na ministra obrany ČSFR L. Dobrovského z 8. 6. 1991.
- [9] *Sněmovní tisk č. 750*, Odpověď ministra obrany ČSFR Luboše Dobrovského na interpelaci podanou poslancem SN M. Zemanem (tisk 700) [čj. 31429-84 z 27. 6. 1991].
- [10] *Zákon č. 145/1970 Sb.*, o národohospodářském plánování.
- [11] *Zákon č. 67/1987 Sb.*, o národohospodářském plánování.
- [12] LIPTÁK, J. aj. *Štátní rozpočet*. 1. vyd. Bratislava: Alfa, 1982.
- [13] PERNICA, B. Plánování a investiční výdajové programy v odvětví obrany České republiky – spirála dějin nebo bludný kruh? In *The XIIIth International Conference Theoretical and Practical Aspects of Public Finance* [CD-ROM + sborník abstraktů s. 33]. 1. vyd. Praha: Oeconomica, 2008. ISBN 978-80-245-1378-2. [13. mezinárodní konference Teoretické a praktické aspekty veřejných financí. Praha, VŠE 11. až 12. 4. 2008].
- [14] *Zásady přebudování hospodářského mechanismu ČSSR*. 1. vyd. Praha: Svoboda, 1987.
- [15] PERNICA, B. Analýza dopadu výdajů státního rozpočtu ČR určených na obranu a civilní připravenost na krizové stavy (expertní studie), [Studie pro Grant GAČR č. 402/07/0823 Analýza incidence veřejných rozpočtů v České republice].
- [16] PERNICA B. Zásada rovnoměrnosti čerpání výdajů státního rozpočtu a problém hospodárnosti výdajů kapitolního rozpočtu MO ČR. In *Finance a armáda*. Vyškov: VVŠ PV, 2002. s. 70-79. ISBN 80-7231-093-3. [Seminář Finance a armáda. Vyškov, 18. 6. 2002. FEOSL, VVŠ PV Vyškov].
- [17] ZŮNA Jaromír. Mírové operace. *Vojenské rozhledy*, 2007, roč. 16, č. 2, s. 41-50.
- [18] OCHRANA, F. *Systém plánování, programování a rozpočtování v podmínkách rezortu Ministerstva obrany* (východiska a metodika dalšího postupu). 1. vyd. Praha: MO ČR, 1993.
- [19] OCHRANA, F. *Systém plánování, programování a rozpočtování*. 1. vyd. Praha: MO ČR, 1995.
- [20] ENTHOVEN, AC., SMITH, KW. *How much is enough? Shaping the defense program 1961-1969*. Reprint of the 1st ed. Santa Monica: RAND, 2005. ISBN 0-8330-3826-5.
- [21] JONES, LR., McCAFFERY, JL. *Budgeting, Financial Management, and Acquisition Reform in the U.S. Department of Defense*. 1st ed., Charlotte [North Carolina]: Information Age Publishing, Inc., 2008, ISBN 978-1-59311-870-9.

Závazek USA k zachování globálního míru nikdy nepomine. Ale ve světě, kde jsou hrozby nejasné, vojenské mise komplikované, Amerika nemůže jednat sama. Samotná Amerika nemůže zajistit mír. To se týká Afghánistánu, zhroucených států jako je Somálsko, kde jsou terorismus a pirátství doprovázeny krajní nouzí a lidským utrpením. A bohužel tomu tak bude i v příštích letech v dalších nestabilních oblastech světa. Velitelé a vojáci zemí NATO, přátelé a spojenci, to demonstrují nasazením i odvahou, kterou vidíme v Afghánistánu. Avšak v mnoha zemích existuje nesoulad mezi těmi, kdo slouží v armádě, a širokou veřejností. Chápu, proč není válka populární, ale také vím tohle: Přesvědčení, že mír je lepší než válka nestačí, aby bylo míru dosaženo. Mír si žádá zodpovědnost. Mír zahrnuje oběti. Proto je NATO i nadále nepostradatelné. Proto musíme posilovat OSN a regionální mírová jednání a nenechávat tuto práci jen na několika zemích. Proto si vážíme těch, kteří se vrací domů z mírových a výcvikových misí v zahraničí, zpět do Osla, Říma, Ottawy a Sydney, Dháky a Kigali – vážíme si jich ne jako válečníků, ale jako bojovníků – bojovníků za mír.

**Z projevu Baracka Obamy po převzetí Nobelovy ceny míru,
Oslo, Norsko 10. 12. 2009,
[http://www.whitehouse.gov/the-press-office/
remarks-president-acceptance-nobel-peace-prize](http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-acceptance-nobel-peace-prize) / red**