

STRATEGICKÁ STUDIA PRO OBRANU A BEZPEČNOST: POHLED Z PRAXE

Pplk. gšt. Ing. Josef PROCHÁZKA, Ph.D

Anotace:

Príspevek vymezuje význam strategických studií pro zajišťování obrany a bezpečnosti státu v měnícím se bezpečnostním prostředí. Naznačuje směry jejich budoucího tematického zaměření a organizačního rozvoje.

Úvod

Při formulování Dlouhodobého záměru rozvoje vzdělávací, vědecko – výzkumné a další činnosti Ústavu strategických studií Univerzity obrany na léta 2006 – 2010, byly opětovně otevřeny otázky spojené se samou podstatou této instituce. Co to jsou strategická studia pro obranu a bezpečnost? Proč vůbec taková studia realizujeme a pro koho jsou určeny výstupy z nich? Jaké činnosti jsou za tímto účelem realizovány? K jakému účelu budou výsledky z těchto činností využívány? Jak by měla vypadat organizace, která je za provádění těchto činností zodpovědná? Jaké by měla mít cíle a priority? Jakými lidmi by měla být strategická studia realizována? Jedná se tedy o základní otázky, které si musí klást každá organizace (státní nebo soukromá) usilující o kontinuální vylepšování svých služeb pro své zákazníky v závislosti na vývoji vnějších podmínek, ve kterých svoje činnosti uskutečňuje. Cílem tohoto příspěvku je stručně odpovědět na výše uvedené otázky a stimulovat tak diskuzi, která na toto téma v současnosti probíhá jak na akademické půdě, tak i v praxi.

Není zcela optimální v souvislosti s prováděním strategických studií pro obranu a bezpečnost hovořit o vztahu zákazníka a dodavatele, o tržních mechanismech a konkurenčním prostředí, protože strategická studia pro obranu a bezpečnost by se tak dostala do zjednodušeného postavení, které charakteru a podstatě této problematiky neodpovídají. Na straně druhé není možné tyto, v současnosti tak běžně uznávané přístupy, a to nejen na běžném trhu, ale i v oblasti služeb státní správy, opomíjet. Vždyť jsme svědky zavádění certifikačních metod (standardů kvality podle norem ISO) nejen v průmyslu, ale i v organizacích státní správy. Obdobně jsou uplatňovány metody porovnávání kvality výstupů (benchmarking) v činnosti orgánů místní samosprávy. Stranou nestojí ani vzdělávání a vědecko-výzkumná činnost. Hledání racionálních kritérií pro hodnocení kvalitu výstupů v posledně jmenované oblasti je velmi složitý problém. Existuje tendence srovnávat nesrovnatelné, protože výchozí podmínky jednotlivých vědních oborů jsou diametrálně odlišné. To však neznamená, že není potřebné touto cestou jít, kritéria stanovovat, jejich plnění hodnotit a organizace za tímto účelem dále optimalizovat a rozvíjet.

Strategická studia pro obranu a bezpečnost by z tohoto pohledu měla být chápána jako služba, která má svého zákazníka jako odběratele svých výstupů. Odběratelsko-dodavatelský vztah je založen na dvousměrném procesu formulování požadavků a jejich uspokojování. Strategická studia pro obranu a bezpečnost je potřebné chápat jako samostatný vědní obor, který směřuje k rozvoji vojenské strategie tedy k teorii zabývající se výstavbou a použitím ozbrojených sil.

Strategická studia pro obranu a bezpečnost – historický exkurz a současnost

Strategická studia v obraně a bezpečnosti mají v podmínkách našeho státu poměrně krátkou historii a jsou v zásadě spojována s vědecko-výzkumnou podporou činnosti orgánů, které zodpovídají za zajišťování obrany a bezpečnosti státu. Tím je v zásadě vymezen jejich charakter.

K nejvýznamnějšímu rozvoji vojenského strategického myšlení a vojenské strategie v podmínkách české státnosti došlo především v meziválečném období v souvislosti s výstavbou armády nově vzniklého demokratického státu po roce 1918. Po druhé světové válce bylo strategické rozhodování a myšlení realizováno především v Moskvě. Došlo tak k přerušení kontinuity procesů a činností, které směřují ke kultivaci vojenského strategického myšlení, rozvíjí vojenskou strategii a vlastní strategická studia.¹

V současnosti jsou strategická studia tohoto zaměření realizována v podmínkách ČR Ústavem strategických studií Univerzity obrany (ÚSS), který byl založen 1. října 1999. Vznik univerzitního pracoviště tohoto zaměření byl akcelerován vstupem ČR do NATO a představoval významný mezník v rozvoji především vojenské teorie a praxe. Dosavadní výstupy z teoretické činnosti ÚSS a realizovaných výzkumných aktivit jednotlivých pracovníků ovlivnily tvorbu strategických a koncepčních dokumentů v oblasti obrany a bezpečnosti. Jako příklad lze uvést podíl ÚSS při zpracování Strategické revize obrany ČR (2001), Bezpečnostní strategie ČR – 2001, 2003, Vojenské strategie ČR - 2002, 2004, Koncepce výzkumu a vývoje rezortu MO - 2003, Národní strategie vyzbrojování - 2004, Koncepce výstavby NEC - 2005, Strategie budování NEC v OS ČR – 2006, Koncepční záměr Dlouhodobého výhledu rezortu MO – 2005, 2006.

Praktická činnost pracovníků ÚSS byla směřována do oblasti konzultační, poradenské, přednáškové, vzdělávací, publikační a vytváření podmínek pro transfer teoretických poznatků do praxe a praktických zkušeností do teorie formou kolokvií, seminářů a konferencí. Všechny tyto aktivity přispěly ke kultivaci prostředí, ve kterém se realizuje rozhodování o budoucím směřování obranné a bezpečnostní politiky státu.

I přes tyto nesporné úspěchy v dosavadní činnosti ÚSS existují ohlasy kritického hodnocení. Jedná se o kritiky, které souvisí především s nejasným procesem úkolování a hodnocení výstupů. Vzhledem k limitovaným kapacitám pracoviště není možné nesystémově uspokojovat požadavky širokého spektra zákazníků. Zde chybí jednoznačně vymezená pravidla.

Postavení ÚSS v organizační struktuře Univerzity obrany vytváří předpoklady pro realizaci teoretické i praktické činnosti, která bude poskytovat objektivní a relativně nezávislé výstupy analyticko-prognostického typu pro podporu strategického rozhodování o otázkách zajišťování obrany a bezpečnosti státu. Existují určité nedostatky v materiálně – technickém a informačním zabezpečení, které jsou řešitelné ve střednědobém časovém horizontu. Základním problémem pro další efektivní rozvoj pracoviště je vytváření a rozvoj lidských zdrojů. Kvalita lidských zdrojů, jejich teoretické znalosti, praktické zkušenosti, jazykové dovednosti a motivace jsou řešitelné ve střednědobém až dlouhodobém časovém horizontu. Rozvoj lidských zdrojů pro oblast strategických studií je nejvýznamněji poznamenán diskontinuitou prováděných procesů v této oblasti, generační propastí, nefunkčním kariéerním řádem a celou řadou dalších faktorů, které se dotýkají rozvoje lidských zdrojů i mimo tuto oblast.

¹ Šedivý, J. Deset dnů ministrem. *Areport*. 20/2006, MO ČR –AVIS, Praha, s.6-8.

Charakteristika procesu zajišťování obrany a bezpečnosti – strana poptávky

Pokud se zamýšlíme nad perspektivami dalšího rozvoje strategických studií pro obranu, je potřebné vycházet z charakteristiky procesu zajišťování obrany a bezpečnosti státu. Tento proces má nepřetržitý a komplexní charakter se závažnými důsledky pro budoucí politický, bezpečnostní, ekonomický, sociální a kulturní rozvoj země. Mezi hlavní aktéry tohoto procesu patří politická reprezentace, příslušníci státní správy a jejich výkonných prvků a pracovníci vědecko-výzkumných a vzdělávacích institucí. Je tak vytvářen poměrně komplikovaný systém řídicích, výkonných a podpůrných prvků se vzájemnými vazbami. Orgány, které rozhodují o strategických otázkách zajišťování obrany a bezpečnosti ČR v souladu s ústavou a platnými zákony, formulují strategické cíle bezpečnostní a obranné politiky státu, rozhodují o uvolňování celospolečenských zdrojů potřebných pro jejich naplňování a formulují strategii k jejich dosažení. Jedná se o činnosti, které jsou spojeny s vládnutím na úrovni státu již od dob antického Řecka. S největší pravděpodobností se tak bude dít i v budoucnosti, i když existují určité tendence k přesunu odpovědnosti na vyšší organizační prvky v souvislosti s pokračujícím rozvojem mezinárodní spolupráce a integrace.

Výše uvedená charakteristika procesu spojeného se zajišťováním obrany a bezpečnosti státu je možná poněkud zjednodušená, ale ve své podstatě dostatečným způsobem charakterizuje jeho povahu a vzhledem k rostoucí komplexitě vnějšího prostředí naznačuje tendenci k nárůstu poptávky o relevantní výstupy ze strategických studií.

Rozhodování v procesu zajišťování obrany a bezpečnosti

Zásadním problémem v procesu zajišťování obrany a bezpečnosti je funkční oblast rozhodování. Přijímaná rozhodnutí mají v tomto procesu celospolečenské důsledky. Strategická rozhodnutí ve smyslu dlouhodobého ovlivnění směru rozvoje společnosti v oblasti obrany a bezpečnosti mají zpravidla nezvratný charakter v reálném časovém intervalu (délka životního cyklu vojenské techniky, zbraní a zbraňových systémů dosahuje několika desítek roků, dlouhodobý charakter má příprava a vzdělávání lidských zdrojů). Na tomto místě by bylo možné uvést dlouhý seznam přijatých rozhodnutí u nás i v zahraničí, která vedla k realizaci strategií, jejichž zdrojové důsledky byly enormní, ale s minimálním nebo nulovým konečným výsledkem pro zajišťování obrany a bezpečnosti. Verifikace těchto strategických rozhodnutí v reálném čase je velmi obtížná a mnohdy nemožná. Zpravidla spojená s reálným použitím ozbrojených sil.

Strategická rozhodnutí v oblasti obrany a bezpečnosti jsou spojena s veřejnou volbou a směřují k minimalizaci důsledků potencionálních bezpečnostních rizik případně k jejich úplné eliminaci ve vztahu k celospolečenskému rozvoji státu. Kritériem rozhodování a veřejné volby je veřejný zájem.² Zpravidla není možné s dostupnými zdroji společnosti přistoupit k realizaci takových kroků, které by vedly k absolutnímu vyloučení (eliminaci) všech bezpečnostních rizik. Je tedy potřebné vzhledem k prostředí, ve kterém se pohybujeme a zájmům, které prosazujeme, vymezit určité hranice přijatelných rizik – vědomě tato rizika podstupujeme se všemi jejich negativními důsledky pro společnost. Je zvažována pravděpodobnost výskytu bezpečnostních rizik a jejich možné negativní důsledky pro společnost.

Je zřejmé, že výsledná rozhodnutí mají dlouhodobé důsledky nejen pro zajišťování obranyschopnosti státu, ale vzhledem k jejich komplexnosti i důsledky celospolečenské. Je proto žádoucí, aby byly vytvářeny odpovídající podmínky pro vědecko-výzkumnou podporu tohoto procesu s cílem jeho objektivizace. Jedním z možných nástrojů jsou právě analyticko-prognostické výstupy z oblasti strategických studií, které jsou zaměřeny na odhalení dlouho-

² Ochrana, F. Veřejná volba a řízení veřejných výdajů. Ekopress, s.r.o., Praha 2003. s.184. ISBN 80-86119-71-8.

dobých trendů vývoje bezpečnostního prostředí, vojenství, zdrojů a technologií a jejich důsledků na zajišťování obrany a bezpečnosti země.

Zaměření výstupů strategických studií pro obranu a bezpečnost

Výstupy ze strategických studií pro obranu a bezpečnost by neměly pouze identifikovat trendy a odhalovat určité mezery a nedostatky v zajišťování obrany a bezpečnosti státu, ale měly by nabízet možné varianty jejich řešení. Tato řešení by měla odrážet nejaktuálnější a ověřené přístupy uplatňované v zahraničí a dosaženou úroveň vědeckého poznání. Měly by však být vždy zvažovány reálné podmínky v ČR (zájmy, zdroje, kulturní podmínky a tradice). Praktické uplatnění nacházejí tyto výstupy při tvorbě základních koncepčních a strategických dokumentů v oblasti obrany a bezpečnosti státu.

Shrnutí k zaměření výstupů strategických studií v obraně a bezpečnosti:

- Trendy vývoje bezpečnostního prostředí a vymezení jejich důsledků pro formulování cílů obranné a bezpečnostní politiky,
- trendy vývoje ve vojenství a jejich důsledků na formulování účinné vojenské strategie,
- trendy vývoje zdrojů a technologií, které ovlivňují procesy vytváření odpovídajících schopností ozbrojených sil pro realizaci vymezených cílů.

Vedle vědecko-výzkumné a teoretické činnosti směřované na vypracování potřebných a praxí žádaných výstupů je žádoucí a ve světě běžné, aby byla rozvíjena publikační, expertizní a poradenská činnost. Výstupy ze strategických studií by měly být popularizovány a cíleně předávány v rámci nejrůznějších forem vzdělávacích aktivit – výuka v akreditovaných i neakreditovaných formách studia, přednášková činnost a vedení studentů. Jedná se o nepřetržitý proces kultivace aktérů v oblasti zajišťování obrany a bezpečnosti státu, kteří rozvíjí své znalosti v závislosti na vývoji poznání a potřebách. Za tímto účelem je potřebné vytvářet prostor pro výměnu názorů a přenos teoretických poznatků do praxe a praktických zkušeností do teorie. Jedná se o obousměrný proces, který by měl být podporován pořádáním konferencí a seminářů.

Do procesu tvorby strategických studií v obraně a bezpečnosti by měly být zapojeni nejen experti z rezortu obrany, ale i dalších relevantních vládních i nevládních institucí v ČR a v zahraničí. Právě mezinárodní spolupráce při řešení společných problémů v oblasti obrany a bezpečnosti představuje jednu ze základních podmínek budoucího rozvoje strategických studií.

Jedná se o záměrné zúžení možného zaměření strategických studií v oblasti obrany a bezpečnosti, které odpovídá zkušenostem získaných s dosavadní činností ÚSS a reálným zdrojovým omezením tohoto pracoviště. Toto ohrazení odpovídá primárnímu zaměření badatelské činnosti na rozvoj obranné politiky a vojenské (obránné) strategie státu, jakožto podmnožiny mnohem širší oblasti bezpečnostní politiky a bezpečnostní strategie státu.

Organizační rámec strategických studií pro obranu a bezpečnost – strana nabídky

Existuje velmi mnoho variant možných forem, postavení a organizační struktury organizace, která strategická studia v oblasti obrany a bezpečnosti provádí. Ve světě existují velmi rozsáhlé organizace, které jsou zcela nezávislé na uživatelích a financovány z výsledků svých aktivit. Na straně druhé se můžeme setkat s menšími institucemi, které využívají služeb externích spolupracovníků a sehrávají roli integrátora informací a poznatků. Instituce, které provádějí strategická studia v oblasti obrany a bezpečnosti, mohou fungovat stejně dobře ve

strukturách exekutivních orgánů, na univerzitách a nebo zcela samostatně jako soukromé organizace (v případě, že existuje trh, na kterém jsou schopny uplatnit svoje výstupy).

V dostupné literatuře se odborníci přiklání k názoru, že vytvoření odpovídající komunity odborníků je základním předpokladem pro udržení významu a rozvoje jakéhokoli vědního odvětví a právě to je sféra, kde by měly především univerzity sehrávat primární roli.³ Existují i názory a reálná praxe je potvrzuje, které upřednostňují spojení strategických studií s exekutivou. Argumentem je bezprostřední vazba na aktuální potřeby exekutivy. Negativem je ztráta určité nezávislosti v myšlení. Rovněž větší odstup od reálně řešených problémů, který není v tomto případě k dispozici, by mohl přispět k vytváření určitého nadhledu. Jako vždy existuje i kombinace těchto přístupů, která má rovněž své výhody i nevýhody.

V uplatnění výstupů ze strategických studií pro obranu a bezpečnost existuje jedno významné omezení. Vytvořené výstupy a činnost institucí, které je vytvářejí, mají výhradně podpůrný charakter a nenahrazují výstupy ze základních funkčních povinností exekutivních orgánů ve státní správě. Účinnou spoluprací s exekutivou je však možné vytvářené výstupy pro potřeby rozhodování maximálním způsobem přizpůsobovat a naplňovat tak jejich očekávání. Dodržena by však měla být volnost v jednání a nezávislost v řešení.

Budoucí tématické zaměření strategických studií pro obranu a bezpečnost

Základní otázkou je budoucí tématické zacílení a priority strategických studií v oblasti obrany a bezpečnosti. V nedávné minulosti byla pozornost odborníků v této oblasti zaměřena na problémy spojené s možností vzniku globální vojenské konfrontace s použitím zbraní hromadného ničení. Byli analyzováni a hodnoceni velmi dobře známí protivníci v rámci bipolárního rozdělení světa. Byl kalkulován poměr sil, modelovány možné varianty válečných situací a vyhodnocovány jejich výsledky. Za tímto účelem byly hodnoceny lokální konflikty, ve kterých se ověřovala účinnost nových zbraní a zbraňových systémů jednotlivých bloků. Po ukončení blokové konfrontace se někteří odborníci domnívali, že již nebude potřebné strategická studia v oblasti obrany a bezpečnosti dále realizovat. Svět se však nestal v žádném případě bezpečnější, než tomu bylo dříve. Hrozba globálního a vše zničujícího konfliktu byla nahrazena hrozbami jinými, pro jejichž eliminaci je potřebné vytvářet nástroje s odlišnými schopnostmi než tomu bylo v minulosti. Od obrany území jednotlivých států se přesouvá pozornost odborníků na řešení otázek spojených s obranou zájmů, prosazování demokratických hodnot a ochranu lidských práv při dodržení zásad mezinárodního práva. Pozornost je věnována mezinárodnímu terorismu, proliferaci ZHN a nevojenským hrozbám. V oblasti strategického vojenského myšlení jsou strategická studia zaměřena na výstavbu a rozvoj ozbrojených sil v prostředí rychlého pokroku informačních technologií a omezených finančních zdrojů. Jsou hledány cesty účelné, hospodárné a efektivní výstavby operačních schopností. Zvažovány jsou možnosti specializací ozbrojených sil a sdílení schopností v rámci mnohonárodního zajišťování obrany a bezpečnosti. Jsou hledány cesty účinného použití ozbrojených sil v rámci mnohonárodního vedení expedičních operací všemi druhy vojsk a služeb současně. Jsou analyzovány důsledky konfliktů a predikovány možnosti jejich vzniku. Všechny tyto aktivity mají jeden společný jmenovatel (cíl) – transformace ozbrojených sil z období studené války do podmínek XXI. století a vytvoření účinných komplexních nástrojů pro předcházení konfliktů, jejich zvládnutí a poválečnou stabilizaci.

³ Suchý, P. Role of Security and Strategic Studies Within International Relations Studies. *Obrana a strategie* Vol. 3, No. 2, 2/2003. Ústav strategických studií Vojenské akademie v Brně, s.7-15.

Závěr

Názory předkládané v tomto příspěvku vymezují význam strategických studií pro zajišťování obrany a bezpečnosti státu v měnícím se bezpečnostním prostředí. Stručně je vyhodnocen současný stav jejich praktického provádění, úroveň výstupů z tohoto procesu a faktory, které je ovlivňují. Jsou naznačeny směry jejich budoucího tématického zaměření a organizačního rozvoje. Jedná se především o praktický pohled, který však odráží nejen zkušenosti získané při provádění strategických studií, ale i znalosti nabyté studiem odborné literatury.

Na základě zhodnocení poptávkové i nabídkové strany a dynamiky prostředí, ve kterém se zájmy obou stran střetávají, je možné se domnívat, že strategická studia pro obranu a bezpečnost mají své racionální opodstatnění v procesu vytváření nástrojů pro účinné zvládnutí výzev budoucího bezpečnostního prostředí. Celospolečenským zájmem je, aby tento proces byl realizován účelným, hospodárným a efektivním způsobem. Tento proces se zákonitě nemůže obejít bez variantních návrhů řešení souvisejících problémů vycházejících z vědecko-výzkumné činnosti. Právě strategická studia pro obranu a bezpečnost jsou jedním z možných nástrojů, které by mohly být schopny tyto bezesporu potřebné výstupy za určitých podmínek nabídnout. Míra jejich využití však závisí na zodpovědných orgánech, které nesou zodpovědnost za svá rozhodnutí a jejich realizaci. Tyto orgány by měly být rovněž schopny nastavit procesy uvnitř organizace tak, aby byly schopny vytvořit a efektivně využít nástroje, které ke své činnosti potřebují.