ANALÝZY

Ivo Samson

Matúš Korba

Reforma bezpečnostného sektora

Skúsenosti Slovenskej republiky

Bratislava, december 2006

Výskumné centrum
Slovenskej spoločnosti
pre zahraničnú politiku, n.o.

VÝSKUMNÉ CENTRUM SFPA, N.O.

Výskumné centrum Slovenskej spoločnosti pre zahraničnú politiku, n.o. (Výskumné centrum SFPA, n.o.) predstavuje mimovládne odborné pracovisko, ktoré sa špecializuje na výskum v oblasti medzinárodných vzťahov a zahraničnej politiky SR a zároveň poskytuje verejne prospešné služby v tejto oblasti.

Výskumné, organizačné a publikačné aktivity sa zameriavajú na tieto programy:

- Medzinárodná bezpečnosť
- Európske záležitosti
- Stredná a juhovýchodná Európa
- Východná Európa
- Hospodárska politika

O AUTOROVI

Ivo Samson pracuje vo pracuje vo Výskumnom centre SFPA, n.o. ako vedúci výskumný pracovník programu Medzinárodná bezpečnosť.

Matúš Korba pôsobí ako analytik v Centre bezpečnostných štúdií.

Projekt schválený v rámci grantovej schémy MZV SR pre rok 2006 (ev. č.9/2006)

Neprešlo jazykovou korektúrou.

Výskumné centrum Slovenskej spoločnosti pre zahraničnú politiku, n.o.
Hviezdoslavovo námestie 14
811 02 Bratislava
Tel.: +421 2 5443 3151
Fax: +421 2 5443 3161
Email: sfpa@sfpa.sk
www.sfpa.sk

OBSAH

1 Teoretický rámec bezpečnostného sektora a koncepcia jeho reformy 4

1.1 Úvodná poznámka 4
1.2 Východiská novej koncepcie 5
1.3 Formovanie novej koncepcie 7
1.4 Definícia termínu bezpečnostný sektor 8

2 Reforma bezpečnostného sektora a postkomunistické krajiny 10

2.1 Teoretické ´výzvy´ 10
2.2 Význam bezpečnostnej komunity 11

3 Koncepčné otázky reformy bezpečnostného sektora 13

3.1 Vybrané zložky reformy bezpečnostného sektora 13

3.1.1 Ozbrojené sily a civilno-vojenské vzťahy 13
3.1.2 Polícia a spravodajské služby 13
3.1.3 Reforma bezpečnostného sektora v praxi 15

4 Slovensko a jeho reforma ozbrojených síl ako model 18

4.1 Východiská reformy ozbrojených síl po roku 1998 18
4.2 Problematika obranného plánovania 21
4.3 Realizácia reformy Ozbrojených síl SR pred vstupom do NATO 24
4.4 Modernizácia a profesionalizácia Ozbrojených síl SR po vstupe do NATO 28

5 Reforma bezpečnostného sektora v SR (2002 – 2006) 32

5.1 Vytváranie integrovaného bezpečnostného systému SR 32
5.2 Vytváranie integrovaného bezpečnostného systému SR: Annex 35
5.3 Pokračovanie reformy systému obrany štátu 38
5.4 Pred odporúčaniami: Profesionalizácia ozbrojených síl štátov Západnej Afriky 39

6 Odporúčania 42

7 Vybraná literatúra 44

1 TEORETICKÝ RÁMEC BEZPEČNOSTNÉHO SEKTORA A KONCEPCIA JEHO REFORMY

1.1 ÚVODNÁ POZNÁMKA

Kontrola nad ozbrojenými silami patrí k základným „atribútom“ demokracie „západoeurópskeho“, resp. „severoamerického“ typu. Autori dávajú demokratickému „typu“ úvodzovky preto, že vzťahy medzi ozbrojenými silami a spoločnosťou sa v ostatných desaťročiach dostali do nového vzťahu: do relácie ozbrojené sily – kontrola parlamentu, resp. volených zástupcov obyvateľstva vôbec. Dimenzie vzťahu ozbrojených síl sa prejavujú vo vnútropolitickej aj medzinárodno-politickej dimenzii. Vzťah spoločnosti a ozbrojených síl síce nie je predurčený, ale určite je diktovaný nielen ekonomickými, právnymi a politickými realitami daných „societ“. Oveľa väčší vplyv na vzťah medzi ozbrojenými silami a politickou reprezentáciu má historická dimenzia. Vzhľadom na celkom jednoznačnú devízu NATO (Štúdia o rozšírení NATO z r. 1995), totiž vzhľadom na požiadavku „civilnej kontroly ozbrojených síl“, môžeme naraziť na mantinely, ktoré sa zhŕňajú pod pojem história krajiny. Je celkom pravdepodobné, že modely „postkomunistickej“ transformácie ozbrojených síl, t.j. ich podriadenie demokratickej (parlamentnej) kontrole, nie sú úplne aplikovateľné v krajinách, ktorým chýba tradícia sporu, ba protikladu medzi exekutívnou a legislatívnou mocou. Ak teda hovoríme o „novej koncepcii“ reformy ozbrojených síl, ide v prípade Slovenskej republiky skôr o nadviazanie na tradíciu (akokoľvek nedokonalú), ktorá umožňovala alebo parlamentnú kontrolu, poprípade dokonca „stranícku“ kontrolu. Nech to je akokoľvek absurdné, počas existencie ČSR, resp. ČSSR medzi rokmi 1948 a 1989 síce neexistovala demokratická kontrola ozbrojených síl, ale fungovala „civilná“ kontrola ozbrojených síl, zabezpečovaná „Politbyrom“ KSČ.

Zakladateľom civilno-vojenských vzťahov ako politicko-vednej disciplíny bol Samuel Huntington, ktorý v roku 1957 vydal prácu „The Soldier and the State“. V nej predstavil základný teoretický rámec pre skúmanie interakcie ozbrojených síl a spoločnosti a formuloval elementárne princípy civilno-vojenských vzťahov. Podľa S. Huntingtona sú vojenské inštitúcie v ktorejkoľvek spoločnosti formované prostredníctvom dvoch základných imperatívov - funkčného a spoločenského.

Funkčný imperatív vychádza z hrozieb voči bezpečnosti spoločnosti.

Spoločenský imperatív odráža spoločenskú štruktúru, ideológiu a inštitúcie s dominantným postavením v politickom systéme.

Interakcia medzi týmito dvoma imperatívmi, ktoré interpretujú pôsobnosť ozbrojených síl, je teoretickým základom problematiky civilno-vojenských vzťahov.

Proces riadenia a kontroly je vykonávaný ako vo formálnej tak aj neformálnej rovine civilno-vojenských vzťahov.

1. Vo *formálnej* rovine prevažuje v rámci mechanizmu demokratického riadenia a kontroly ozbrojených síl vplyv štátnych inštitúcií a politických elít. V neformálnej rovine prevažuje v rámci mechanizmu civilnej kontroly vplyv mimovládnych aktérov a verejnosti. Je potrebné vyhnúť sa synonymickému používaniu pojmov demokratické riadenie a kontrola a civilná kontrola. Preto je dôležité používať prvý pojem len vo formálnej rovine civilno-vojenských vzťahov a druhý iba v neformálnej rovine. Formálna rovina civilno-vojenských vzťahov spočíva v legislatívnom rámci, ktorý je definovaný ústavou a zákonmi. V tomto rámci sú

jednoznačne stanovené právomoci a kompetencie štátnych inštitúcií a politických orgánov vo vzťahu k ozbrojeným silám. Zákonodarstvo taktiež vymedzuje postavenie ozbrojených síl v spoločnosti a v politickom systéme. Zárukou transparentného a vyváženého charakteru civilno-vojenských vzťahov vo formálnej rovine je fungovanie mechanizmov demokratického riadenie a kontroly ozbrojených síl. Ten sa vykonáva prostredníctvom slobodne zvolených alebo menovaných predstaviteľov štátnej exekutívy a legislatívy.

2. *Neformálna* rovina civilno-vojenských vzťahov je charakterizovaná len jedným mechanizmom – mechanizmom civilnej kontroly. Vyplýva to však už z jej charakteru, pretože ju tvorí verejnosť, respektíve jednotlivé komponenty občianskej spoločnosti. Tie môžu vykonávať kontrolu ozbrojených síl, avšak už nie ich riadenie. Najväčší význam majú neformálne kontakty a interakcie vytvárajúce sieť spoločenských vzťahov, do ktorých sú zakotvení tak príslušníci ozbrojených síl, ako aj armáda ako celok. Neformálna rovina v rovnakej miere ako formálna je determinovaná historickými a politickými tradíciami, hodnotovými orientáciami a kultúrnymi faktormi. V dôsledku nich každá krajina vytvorila špecifický model civilno-vojenských vzťahov.

Aj (ale nielen z týchto) východísk sa vytvárala koncepcia civilno-vojenských vzťahov, ktoré sa stali predpokladom pre vstup Slovenska do NATO.

1.2 VÝCHODISKÁ NOVEJ KONCEPCIE

„Nová koncepcia“ reformy ozbrojených síl sa musí, samozrejme, odraziť od negatív minulosti, ktorá presahuje rok 1989, poprípade 1993. „Nová“ koncepcia teda predstavuje špecifické riešenie problémov civilno-vojenských vzťahov v Slovenskej republike počas niekoľkých pokusov riešiť „reformu ozbrojených síl“. Ako východisko „novej koncepcie“ bude dobré reflektovať v slovenskom (historicky „uhorskom“) prostredí nielen pokusy o reformu ozbrojených síl, ale reflektovať aj kontroverzný potenciál, ktorý v sebe všeobecne skrývajú ozbrojené sily. Príklady dokladujúce neautorizované (či už nelegitímne alebo priam nelegálne) uchopenia vlády niektorou z mocenských zložiek štátu sú aj v *moderných dejinách* bežné. Pre základný vstup do problematiky reformy bezpečnostného sektora bude dobré konštatovať nasledujúcu empíriu:

1. Ozbrojené sily ako riziková mocenská zložka boli veľmi často tým mocenským nástrojom, ktoré sa vymykali kontrole.

2. V modernom období dochádzalo k postupnému posilňovaniu ďalších mocenských inštitúcií ako polícia, spravodajské služby či vnútroštátne bezpečnostné agentúry a paralelne s tým stúpal aj počet prípadov ich zneužívania.

3. Zatiaľ čo násilné zvrhnutie vlády ostávalo krajnou ukážkou nelegitímneho zasahovania mocenských inštitúcií do fungovania štátu, oveľa častejšie ich prostredníctvom dochádzalo k ovplyvňovaniu politického života, diskriminovaniu vnútorných oponentov či k dosahovaniu finančných alebo hospodárskych profitov.

4. Dominantné postavenie niektorej z týchto inštitúcií v rámci politického systému viedlo skôr alebo neskôr k spoločenskému úpadku a k šíreniu takých negatív ako klientelizmus a korupcia.

Predpokladom fungovania demokratického režimu a trhového hospodárstva je preto „demokratické riadenie a verejná kontrola“ mocenských nástrojov štátu. Je to síce trochu ´kostrbatý´ pojem, ale

vyjadruje niečo viac, než iba slogan „civilná“ kontrola ozbrojených síl (tá na Slovensku, resp. v ČSSR existovala aj pred rokom 1989) alebo „demokratická“ kontrola ozbrojených síl (demokracia je natoľko neurčitý pojem, že samotný atribút, založený napr. len na reprezentatívnej demokracii, nestačí).

Prvou kľúčovou úlohou týchto „nových“ mechanizmov je zabrániť manipulácii s mocenskými inštitúciami zo strany rôznych politických skupín presadzujúcich len svoje partikulárne záujmy. V slovenských pomeroch sa to týka možných pokusov vládnych politických strán ovládnuť tento „silový“ rezort a používať ho ako nástroj pri nátlaku na ostatné vládne rezorty, na ostatné inštitúcie, poprípade na spoločnosť vôbec. Treba povedať, že takéto pokusy v Slovenskej republike síce „boli“, ale ich úspech nebol natoľko výrazný, aby spochybnil civilnú a demokratickú kontrolu nad ozbrojenými silami.

Druhou kľúčovou úlohou je zabrániť eventuálnemu zneužitiu týchto inštitúcií ich príslušníkmi, respektíve ich veliacimi zložkami.

Na základe toho občianska spoločnosť a demokratický štát vytvárajú súbor formálnych vzťahov a neformálnych pravidiel, ktorých cieľom je zaistiť zodpovedné a transparentné pôsobenie celého mocenského aparátu. V tradičných demokratických krajinách, ako aj v transformujúcich sa krajinách platí všeobecné pravidlo, že mechanizmy politického riadenia a verejnej kontroly nad:

- ozbrojenými silami
- políciou
- spravodajskými službami
- vnútroštátnymi bezpečnostnými agentúrami

Kontrola nad týmito bezpečnostnými zložkami sú nevyhnutným predpokladom pre bezproblémové fungovanie štátu a pre udržateľný vývoj spoločnosti.

Pri formovaní týchto mechanizmov sa v súčasnosti vychádza zo skúseností s civilno-vojenskými vzťahmi. Aj keď sa v priebehu dejín charakter politických systémov a spoločenského usporiadania menil, základný problém ostával nemenný. Išlo o to, **akým spôsobom začleniť ozbrojené sily do spoločnosti, aby netvorili latentnú hrozbu v podobe zneužitia ich mocenského potenciálu na partikulárne politické ciele a úzke skupinové záujmy**. Teória civilno-vojenských vzťahov sa už zhruba päť desaťročí venuje základnému princípu rovnováhy medzi efektívnosťou ozbrojených síl a ich podriadenosťou demokratickému riadeniu a civilnej kontrole. Táto rovnováha spočíva v zosúladení požiadaviek, aby ozbrojené sily boli zodpovedné voči politickej autorite a transparentné voči verejnosti a zároveň aby bola plne zachovaná ich funkčnosť v zmysle účelu, za akým boli vytvorené.

V priebehu posledného desaťročia sa táto koncepcia začala v odbornej debate aplikovať nad rámec ozbrojených síl aj na ďalšie mocenské nástroje. Ide o prirodzenú reflexiu, keďže na začiatku 21. storočia pretrváva rovnaká výzva ako v minulosti – zaistiť politické riadenie všetkých mocenských inštitúcií štátu demokraticky zvolenou garnitúrou a umožniť ich verejnú kontrolu zo strany občianskej spoločnosti.

V tomto kontexte sa v priebehu deväťdesiatych rokov začal objavovať termín *bezpečnostný sektor*, ktorý v súvislosti s koncepciou jeho reformy (SSR – Security Sector Reform) začal získavať významné postavenie v rámci teórie bezpečnostných štúdií.

Prioritným výskumným problémom v Európe sa stala otázka, ako je potrebné prispôsobiť inštitúcie bezpečnostného systému štátu zmeneným podmienkam po skončení studenej vojny. Kritériom úspešnej adaptácie týchto inštitúcií sa stali *dva indikátory*:

- funkčnosť
- zodpovednosť (vo funkčnom zmysle – zodpovednosť voči komu?)

Prvý indikátor hovorí o relevantnosti konkrétnej podoby tej ktorej inštitúcie pre nové bezpečnostné prostredie a o jej schopnosti čeliť novým bezpečnostným hrozbám. *Druhý* indikátor hovorí o demokratickom riadení a verejnej kontrole týchto inštitúcií. Funkčnosť bezpečnostného systému štátu z hľadiska jeho efektívnosti a zodpovednosť bezpečnostného systému štátu v zmysle jeho podriadenia politickému vedeniu, ako aj jeho transparentnosti voči občianskej spoločnosti tak predstavujú konečné ciele procesu, ktorý sa označuje ako reforma bezpečnostného sektora.

1.3 FORMOVANIE NOVEJ KONCEPCIE

Všeobecne formulované východiská „novej koncepcie“ sú iba predpokladom na to, aby sa nová koncepcia aj sformovala. Popri transformácii bezpečnostného myslenia, ktorá iniciovala a rámcovala vytvorenie koncepcie bezpečnostného sektora, dôležitú úlohu zohrali aj ďalšie čiastkové faktory:

Prvým z nich bola rastúca orientácia odborného *diskurzu* na spoločenskú bezpečnosť a na individuálnu bezpečnosť občana. Išlo o odklon od vnímania bezpečnosti výhradne cez paradigmu štátu najmä prostredníctvom politických a vojenských aspektov „tvrdej bezpečnosti“ (*hard-security*) a tomuto posunu percepcie zodpovedalo aj chápanie toho, čo sa rozumie pod bezpečnostným sektorom.

Druhým faktorom bol zvýšený dôraz položený na komplex otázok súvisiacich s princípmi dobrého vládnutia, resp. „spravovania“ (*good governance*) a demokratického deficitu politického rozhodovania. Táto problematika sa v deväťdesiatych rokoch 20. storočia stala veľmi aktuálnou a začala vplývať na rôzne témy celého spektra politických vied. V tomto kontexte sa začala študovať aj bezpečnostná a obranná politika, ktorá mala v období studenej vojny špecifické postavenie a neanalyzovala sa z hľadiska takých kritérií ako napríklad verejná participácia na formovaní oboch politík.

Tretím faktorom, ktorý prispel k formovaniu koncepcie bezpečnostného sektora, bola vzájomná závislosť medzi rozvojovou pomocou krajinám tretieho sveta a stavom ich mocenských inštitúcií. Praktické skúsenosti z rôznych afrických a ázijských krajín ukázali, že úspešná rozvojová pomoc je podmienená relatívne stabilnou bezpečnostnou situáciou a fungujúci mocenský aparát daného štátu je predpokladom na dosiahnutie a udržanie takejto situácie.

Štvrtým faktorom bola **tranzícia (transformácia) postkomunistických štátov strednej a východnej Európy**. Súčasťou transformačných procesov boli aj zásadné zmeny v postavení a úlohách jednotlivých mocenských inštitúcií v nových vnútropolitických podmienkach. Vývoj v týchto krajinách poukázal na to, že redukovanie pozornosti len na ozbrojené sily a ich reformu limituje plnohodnotné spracovanie tranzitívnej i bezpečnostnej problematiky. Najmä skúsenosti z prístupového procesu do NATO a EÚ potvrdili, že reforma bezpečnostného sektora v celej jeho komplexnosti je veľmi dôležitým predpokladom zavŕšenia spoločensko-politickej konsolidácie a podmienkou integrácie do euroatlantických a európskych štruktúr.

Posledným, ale vonkoncom nie najmenej dôležitým faktorom, ktorý prispel k formovaniu koncepcie bezpečnostného sektora, boli zmeny v najvyspelejších západných krajinách. Po skončení studenej vojny boli členské štáty NATO a EÚ vystavené širokému spektru nových bezpečnostných hrozieb. Vyvolalo to potrebu prispôsobenia ich mocenských inštitúcií zmeneným podmienkam. Výraznou črtou tohto adaptačného procesu bolo postupné stieranie rozdielov medzi vnútornou a vonkajšou bezpečnosťou. Toto iniciovalo zlepšovanie operačných spôsobilostí ozbrojených síl, polície, spravodajských služieb a vnútroštátnych bezpečnostných agentúr a v súčasnosti prispieva k zvyšovaniu ich pripravenosti čeliť novým hrozbám. Prelínanie vojenských a nevojenských ohrození a komplexnosť vnútornej a vonkajšej bezpečnosti však viedli na druhej strane aj k záporným javom. Došlo a stále dochádza k duplicite aktivít a finančných výdavkov, ku kompetenčným sporom a k prehĺbeniu koordinačných problémov medzi jednotlivými inštitúciami bezpečnostného systému toho ktorého štátu.

1.4 DEFINÍCIA TERMÍNU BEZPEČNOSTNÝ SEKTOR

Problematika bezpečnostného sektora a otázky súvisiace s jeho reformou zaujímajú čím ďalej tým významnejšie miesto v agende medzinárodnej i vnútornej bezpečnostnej politiky, ako aj v rámci teórie bezpečnostných štúdií. Aj keď odborný a postupne už aj politický záujem o túto tému narastá, jej koncepčné spracovanie je limitované krátkosťou času, ktorý uplynul od základného prehodnocovania úlohy ozbrojených síl v **krajinách strednej a východnej Európy** (čo predstavuje referenčný rámec štúdie).

V súčasnosti existuje celý rad výskumných výstupov a analýz, ktoré sa snažia o vysvetlenie pojmu bezpečnostný sektor a o interpretáciu jeho charakteristík. Aj keď sa nezhodujú na konkrétnych detailoch, zásadné aspekty sa približujú v rovnakom duchu. Vychádzajú z predpokladu, že absencia efektívneho bezpečnostného systému štátu, ktorý je demokraticky riadený a verejne kontrolovaný, spôsobuje neprekonateľné obmedzenie pre celkový spoločensko-politický rozvoj. Bez zaistenia bezpečnosti a bez poistenia sa proti zneužitiu mocenských nástrojov nemôže dôjsť k udržaniu demokracie, medzinárodnej a domácej stability a hospodárskej prosperity. Tento princíp sa neobmedzuje len na rozvojové alebo tranzitívne krajiny, ale má univerzálnu platnosť.

Ako teda definovať bezpečnostný sektor? Navyše v slovenských podmienkach? Existuje len veľmi všeobecná odpoveď (autori sa tu neodvolávajú na prípadných alebo „neprípadnych“ autorov, ale konštatujú závery diskusie v odbornom *diskurze* po r. 1989):

Bezpečnostný sektor je možné definovať (o. i.) ako súhrn jednotlivých komponentov bezpečnostnej štruktúry štátu – počnúc **ozbrojenými silami** a končiac **dopravnou políciou**. Ich fungovanie by malo byť založené na komplexnej bezpečnostnej politike, ktorá by mala vychádzať z verejne prístupných dokumentov. Tieto koncepčné dokumenty by **mali byť prijaté parlamentom a implementované vládou až po predchádzajúcej širokej verejnej diskusii týkajúcej sa všetkých politických strán a celej občianskej spoločnosti**. Každý komponent bezpečnostnej štruktúry štátu musí byť zodpovedný nielen za efektívne splnenie stanovených úloh, ale musí tiež niesť zodpovednosť za akýkoľvek druh zlyhania. Zodpovednosť voči nadriadenej demokratickej autorite a transparentnosť voči verejnej kontrole sú vzájomne podmienenými predpokladmi fungovania bezpečnostného sektora v duchu koncepcie “dobrého vládnutia” a pri rešpektovaní princípov ochrany ľudských práv.

Podobnú definíciu bezpečnostného sektora ponúka dokument vypracovaný Výborom pre rozvojovú pomoc Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD). Jeho súčasťou sú mocenské inštitúcie, relevantné civilné orgány a súbor ich vzájomných vzťahov, prostredníctvom ktorého sa

zaisťuje riadenie a kontrola. Do bezpečnostného sektora sú zahrnuté štátne inštitúcie s legitímnym mandátom zaisťovať bezpečnosť štátu a obyvateľstva proti akýmkoľvek aktom násilia. Ide o ozbrojené sily, políciu, spravodajské služby a všetky ďalšie orgány spojené s výkonnou mocou. Ďalšou súčasťou bezpečnostného sektora sú všetky volené a ustanovené autority zodpovedné za riadenie a kontrolu mocenských inštitúcií. Tieto a ďalšie definície je možné rozdeliť do dvoch kategórií. Jedna kategória chápe bezpečnostný sektor užšie a ohraničuje ho mocenskými inštitúciami štátu, vládnymi orgánmi riadenia a parlamentnými orgánmi kontroly. V tomto ponímaní je termín bezpečnostný sektor identický s termínom bezpečnostný systém štátu.

Druhá kategória definícií interpretuje bezpečnostný sektor širšie a vymedzuje ho nielen štátnymi inštitúciami, ale aj ďalšími aktérmi. Popri exekutívnych nástrojoch bezpečnostného systému štátu (mocenské inštitúcie) a popri manažmente bezpečnostného systému štátu (vláda a parlament) sú do bezpečnostného sektora zahrnuté aj:

- súdy a orgány spravodlivosti
- relevantné mimovládne organizácie
- médiá
- špecifickí aktéri ako:
    - súkromné bezpečnostné služby
    - polovojenské milície
    - ďalšie neštátne organizácie podobného charakteru.

Špecifickí aktéri bezpečnostného sektora nie na rozdiel od prvých dvoch kategórií súčasťou bezpečnostného systému štátu. Takéto chápanie termínu bezpečnostný sektor prekračuje ohraničený rozsah termínu bezpečnostný systém štátu a predstavuje lepší teoreticko-metodologický rámec pre štúdium a analýzu širokého spektra bezpečnostných otázok vojenského a najmä nevojenského charakteru.

2 REFORMA BEZPEČNOSTNÉHO SEKTORA A POSTKOMUNISTICKÉ KRAJINY

2.1 TEORETICKÉ ´VÝZVY´

Koniec studenej vojny priniesol nielen transformáciu bezpečnostného myslenia, ale vyvolal aj potrebu prispôsobenia mocenských inštitúcií štátov novým podmienkam v zmenenom globálnom bezpečnostnom prostredí. Paralelne s formovaním koncepcie bezpečnostného sektora tak došlo aj k otvoreniu debaty o jeho reforme. Proces adaptácie jednotlivých aktérov bezpečnostného sektora na aktuálnu situáciu sa tak stal integrálnou súčasťou celej problematiky.

Jedným z rozhodujúcich impulzov, ktoré k tomu viedli, boli skúsenosti z postkomunistických krajín strednej a východnej Európy. V súvislosti s politicko-spoločenskou demokratizáciou a hospodárskou transformáciou sa ako prvoradá priorita prejavilo niekoľko priorít:

- podriadenie mocenských inštitúcií novým politickým autoritám
- implementácia demokratického riadenia a verejnej kontroly bezpečnostného systému štátu si vyžiadala reformu mocenských inštitúcií a ich premenu z represívnych nástrojov režimu na štandardné nástroje verejnej služby
- vytvorenie adekvátneho právneho poriadku
- konštituovanie nového spôsobu manažmentu
- zavedenie relevantných vnútorných predpisov
- zmeny v náplni činnosti a v neposlednom rade aj redukciu a reštrukturalizáciu týchto inštitúcií.

Reforma bezpečnostného systému štátu predstavovala komplexný, náročný a politicky senzitívny proces, ktorý dnes má týkať už všetkých krajín bez rozdielu, pretože globálna bezpečnostná situácia a nové typy hrozieb vplývali tak na vyspelé západné štáty, ako aj na krajiny s rôznym stupňom rozvoja. Komplexne ponímaný bezpečnostný sektor a jeho reforma sa stali univerzálnou koncepciou reflektujúcou prispôsobovanie sa mocenských inštitúcií a ďalších relevantných aktérov zmeneným podmienkam po studenej vojne.

Reformu bezpečnostného sektora je možné skúmať v štyroch základných oblastiach:

V *inštitucionálnej* oblasti je dôraz položený na fungovanie a efektivitu bezpečnostného systému štátu, na jeho štruktúru a kompetencie.

V *politickej* oblasti sa pozornosť sústreďuje na demokratické riadenie a verejnú kontrolu mocenských nástrojov štátu.

V *ekonomickej* oblasti je dôraz položený na otázku nákladnosti v pomere k účinnosti mocenských inštitúcií, a to v kontexte finančnej únosnosti pre štát. Racionálne využívanie ľudských, finančných a materiálnych zdrojov závisí od konsenzu ohľadom identifikácie bezpečnostných potrieb a od zabezpečenia správneho využitia týchto zdrojov bezpečnostným systémom štátu.

V *sociálnej* oblasti sa pozornosť sústreďuje na individuálnu bezpečnosť občana.

Reforma bezpečnostného sektora sa má orientovať na zaistenie ochrany jednotlivca pred rizikovými javmi všetkého druhu, ktoré ohrozujú jeho život, zdravie alebo majetok. Ide o úlohu rovnocennú so zaistením bezpečnosti štátu pred hrozbami vojenského charakteru

Popri predpokladoch reformy bezpečnostného sektora boli sformulované aj jej základné princípy. Reforma by sa mala realizovať len v rámci **demokratického ústavného systému** pri dodržiavaní **vnútorných a medzinárodných právnych noriem** a pri rešpektovaní **ľudských a občianskych práv**. Mala by:

- Jasne definovať úlohy jednotlivých mocenských nástrojov
- Presne rozdeliť ich kompetencie
- Zaistiť profesionálny charakter bezpečnostného systému štátu
- Garantovať pomerné etnické zastúpenie v jeho inštitúciách
- Vytvoriť v oblasti demokratického riadenia fungujúce hierarchické vzťahy založené na zodpovednosti mocenských inštitúcií voči legitímnym politickým autoritám
- Garantovať zodpovednosť voči parlamentu

Hoci to znie ako samozrejmé, ale je treba zdôrazniť, že parlament (alebo jeho obdoba – teda inštitúcia, v ktorej sú volení zástupcovia ľudu) by mal rozhodovať o:

- bezpečnostnom a obrannom rozpočte
- akvizícií bezpečnostného vybavenia a vojenského materiálu
- koncepčných otázkach bezpečnostnej a obrannej politiky

V oblasti verejnej kontroly by reforma bezpečnostného sektora mala umožniť zaangažovanie občianskej spoločnosti, respektíve nezávislých výskumných centier, mimovládnych organizácií a médií a vytvorenie podmienok pre permanentnú celospoločenskú debatu o bezpečnostnej a obrannej problematike. Rámcovými princípmi reformy sú účinná súdna moc, efektívna vymožiteľnosť práva, nezávislé médiá a sloboda prejavu.

2.2 VÝZNAM BEZPEČNOSTNEJ KOMUNITY

Potreba inkluzívneho vnímania bezpečnostného sektora, ktoré zahŕňa všetky typy aktérov – štátnych aj neštátnych – je zdôraznená komplexnosťou súčasnej bezpečnostnej problematiky. Bezpečnosť štátu, ako aj individuálnu bezpečnosť občana je totiž nutné zaisťovať vo všetkých dimenziách bezpečnosti:

- vojenskej
- politickej
- hospodárskej
- sociálno-spoločenskej

- environmentálnej

Širšie chápanie termínu bezpečnostný sektor okrem toho lepšie reflektuje aj také kľúčové témy aktuálneho politicko-vedného *diskurzu* ako dobré vládnutie („spravovavnie“, keďže v slovenčine neexistuje všeobecne akceptovateľný preklad pre anglicko-jazyčný pojem *good governance*), demokratizácia, respektíve tranzícia/transformácia či integrácia.

Jednou zo základných požiadaviek dobrého vládnutia je zaistenie vonkajšej aj vnútornej bezpečnosti. Efektívna realizácia výkonu vlády tak závisí od situácie v bezpečnostnom sektore. Vymožiteľnosť práva, prevencia ohrození a ich eliminácia, mier a stabilita, ako aj ďalšie indikátory bezpečnosti umožňujú občanom viesť normálny život bez obavy z anarchie a pre štát znižujú hrozbu medzinárodného konfliktu. Význam bezpečnostného sektora je ešte výraznejší v tzv. tranzitných krajinách (aj keď Slovensko sa k nim od r. 2004 už nechce zaraďovať), keďže procesy politicko-spoločenskej demokratizácie a hospodárskej transformácie si vyžadujú bezpečné prostredie. V neposlednom rade *kompatibilita* a *interoperabilita* mocenských inštitúcií kandidátskych štátov NATO a EÚ s partnerskými inštitúciami západných krajín bola a naďalej ostáva jedným z najdôležitejších kritérií ich začlenenia do týchto integračných štruktúr.

„Pôvodné“ demokratické štáty Západu (EÚ a NATO pred prvými vlnami rozšírenia) stoja pred rovnakou ´výzvou´ ako noví a prípadní ďalší členovia. V súvislosti s reformou bezpečnostného sektora musia posilňovať a skvalitňovať svoju **bezpečnostnú komunitu**. Táto komunita je tvorená (to je štandard, ktorý platí v ´postkomunistických´ krajinách!) nasledujúcimi predpokladmi, bez ktorých fungujúca bezpečnostná komunita nemôže v podmienkach *demokratického* štátu fungovať.

- Jednotlivcami pôsobiacimi v rámci celého bezpečnostného spektra a skladá sa zo štátnej a neštátnej časti.
- Štátnu zložku bezpečnostnej komunity tvoria príslušníci ozbrojených síl, polície, spravodajských služieb a všetkých vnútroštátnych bezpečnostných agentúr.
- Jej súčasťou sú aj parlamentní a vládni odborníci poverení dohliadaním a riadením bezpečnostného systému štátu.
- Neštátnu zložku tejto komunity predstavujú relevantní odborníci pôsobiaci v mimovládnej sfére – v nezávislých výskumných centrách, akademických pracoviskách a v médiách.
- Ich štatút plnoprávnych občanov im dáva prirodzenú legitimitu na zastupovanie verejnosti.
- Aj keď ide o nereprezentatívne zastupovanie, títo mimovládni odborníci sú plnohodnotnými partnermi vládnych expertov pri celospoločenskej diskusii o bezpečnostnej problematike a pri kultivácii bezpečnostnej a obrannej politiky štátu.

Reforma bezpečnostného sektora si vyžaduje paralelné rozvíjanie oboch zložiek bezpečnostnej komunity. Vysoká úroveň profesionality a odbornej pripravenosti v prípade jednotlivcov pôsobiacich v rámci bezpečnostného systému štátu zaručí nielen efektivitu mocenských inštitúcií, ale aj účinné demokratické riadenie a prehĺbi ich zodpovednosť voči legitímnej politickej autorite. Kvalifikovanosť a angažovanosť jedincov pôsobiacich v rámci neštátnych segmentov bezpečnostného sektora zasa prispeje k zlepšeniu verejnej kontroly mocenských inštitúcií a k zvýšeniu transparentnosti bezpečnostného systému štátu.

3 KONCEPČNÉ OTÁZKY REFORMY BEZPEČNOSTNÉHO SEKTORA

3.1 VYBRANÉ ZLOŽKY REFORMY BEZPEČNOSTNÉHO SEKTORA

Koncepčnými otázkami bezpečnostného sektora sa zapodievalo množstvo analýz (nielen na Slovensku, ale aj napr. v rámci Konzorcia PfP/PzM). Otázky sa sústredili na niekoľko okruhov, z ktorých vyberáme tri: Ozbrojené sily a civilno-vojenské vzťahy; Polícia a spravodajské služby; Reforma bezpečnostného sektora v praxi.

3.1.1 OZBROJENÉ SILY A CIVILNO-VOJENSKÉ VZŤAHY

Krajiny s dlhou tradíciu demokratického vývoja sa už vyrovnali s problémom začlenenia ozbrojených síl do spoločnosti a vydelili im zodpovedajúce miesto v politickom systéme. Museli však pritom dbať na to, aby ozbrojené sily mohli:

- zostať funkčné
- plniť tie úlohy, pre ktoré boli vytvorené
- predísť tomu, aby vplyv ozbrojených síl neohrozil demokratické princípy spoločnosti, na ktorej obranu boli určené

Tieto dve zásady predstavujú základný princíp fungovania civilno-vojenských vzťahov. Civilno-vojenské vzťahy sú utvárané prostredníctvom komplexného systému vzájomných väzieb medzi ozbrojenými silami a zvyškom spoločnosti. Ozbrojené sily ako štátna inštitúcia slúžia podľa zákonov k obrane zvrchovanosti a územnej celistvosti štátu a k ochrane jeho spoločenského a politického systému. Taktiež zabezpečujú ochranu respektíve realizáciu strategických štátnych záujmov a preto disponujú prostriedkami vojenskej moci. To je aj dôvod, prečo musí každá spoločnosť vytvoriť systém demokratického riadenia a civilnej kontroly ozbrojených síl.

Tento systém je nástrojom na utváranie vyvážených civilno-vojenských vzťahov a má slúžiť na to aby nemohlo dôjsť k zneužitiu ozbrojených síl. Je možné konštatovať, že v 21. storočí skôr narastie význam civilno-vojenských vzťahov, keďže bude neustále potrebné udržiavať pôsobenie ozbrojených síl pod politickou kontrolou a v zákonnom rámci a v rovnakej miere bude potrebné integrovať ich do spoločnosti.

3.1.2 POLÍCIA A SPRAVODAJSKÉ SLUŽBY

Štúdium problematiky demokratického riadenia a verejnej (civilnej) kontroly ozbrojených síl má dlhoročnú tradíciu a od päťdesiatych rokov 20. storočia sa jej venoval celý rad teoretikov civilno-vojenských vzťahov. Počnúc Samuelom Huntingtonom a Morrisom Janowitzom sa títo odborníci zaoberali otázkami interakcie ozbrojených síl a spoločnosti a ich postavením v politickom systéme štátu. Prvoradým problémom bolo hľadanie rovnováhy medzi spoločenským a funkčným imperatívom ozbrojených síl. Tento základný princíp spočíva v zosúladení požiadaviek, aby ozbrojené sily boli zodpovedné voči politickej autorite a transparentné voči verejnosti a zároveň aby bola plne zachovaná ich funkčnosť v zmysle účelu, za akým boli vytvorené. Po skončení studenej vojny teoretický výskum civilno-vojenských vzťahov intenzívne pokračoval a vo významnej miere prispel k otvoreniu odbornej

diskusie o bezpečnostnom sektore a jeho koncepcii. V dôsledku toho je otázka demokratického riadenia a verejnej kontroly ozbrojených síl najlepšie spracovaným aspektom problematiky reformy bezpečnostného sektora. To však už neplatí o nevojenských inštitúciách bezpečnostného systému štátu, z ktorých najdôležitejšími sú polícia a spravodajské služby.

Reforma bezpečnostného sektora si vyžaduje, aby na tieto mocenské inštitúcie bol aplikovaný rovnaký princíp ako na ozbrojené sily. Ten spočíva v zosúladení požiadaviek, aby polícia a spravodajské služby podliehali demokratickej politickej autorite a boli transparentné voči verejnosti a zároveň aby týmto nebola paralyzovaná ich akcieschopnosť. V súčasnosti, v kontexte reformy bezpečnostného sektora sa záujem už orientuje na širšie súvislosti demokratického riadenia a verejnej kontroly týchto dvoch inštitúcií. Ide o otázky účinnosti exekutívneho riadenia zo strany vlády, efektivitu dohľadu zo strany parlamentu, rolu súdnej moci, úlohu vnútornej inšpekcie a v neposlednom rade o vzťah k médiám a verejnosti.

V celom rade krajín Európy a Severnej Ameriky bol v priebehu deväťdesiatych rokov zaznamenávaný kontinuálny nárast násilnej aj majetkovej zločinnosti. Tento trend bol vo viacerých štátoch sprevádzaný poklesom dôveryhodnosti polície, ktorá podľa vnímania verejnosti nedokázala efektívne plniť svoje funkcie. K tomuto poklesu prispeli aj prípady zneužívania právomocí verejného činiteľa a korupcie vo vnútri policajných zborov. Individuálna bezpečnosť občanov sa znižovala a senzitivita voči hrozbám ako organizovaná kriminalita úmerne tomu stúpala. Z tohto dôvodu vznikol spoločenský tlak nielen na zlepšenie práce polície, ale aj na zvýšenie jej transparentnosti. V dôsledku toho začala polícia klásť veľký doraz na vzťah s jednotlivým občanom, na svoje *public relations* a aktívnejšie pristupovala k spolupráci s verejnosťou. Išlo však len o začiatok procesu, ktorý je súčasťou reformy bezpečnostného sektora a ktorý má charakter dlhodobého a systematického úsilia. Do reformnej agendy v rámci polície patrí inštitucionálna reorganizácia v záujme upevňovania demokratického riadenia a parlamentného dohľadu a personálne skvalitňovanie v záujme efektivity jej práce. Rovnaký význam má aj zvyšovanie transparentnosti voči verejnosti, respektíve voči médiám, občiansko-právnym združeniam a mimovládnym organizáciám, venujúcim sa problematike boja proti korupcii a klientelizmu.

V prípade spravodajských služieb je otázka demokratického riadenia a verejnej kontroly komplikovanejšia ako v prípade ozbrojených síl a polície. Charakter a rola týchto služieb je taká špecifická, že si v rámci reformy bezpečnostného sektora vyžaduje osobitný prístup. Typ úloh a spôsob práce spravodajských služieb *apriori* vylučujú ich verejnú kontrolu v zmysle transparentnosti voči občianskej spoločnosti. Ako protiváha tejto skutočnosti má slúžiť dokonale fungujúci systém demokratického riadenia a plná zodpovednosť týchto služieb voči nadriadenej legitímnej politickej autorite. Taktiež dohľad zo strany osobitných kontrolných výborov parlamentu má byť dostatočne účinný.

Spravodajské služby operujú skryte a utajene na pozadí politického, hospodárskeho a spoločenského, respektíve verejného života. Ich efektívna práca je jedným z najdôležitejších predpokladov fungovania bezpečnostného systému štátu, najmä za existencie nových bezpečnostných hrozieb nevojenského charakteru. Avšak rovnako ako v prípade iných mocenských inštitúcií, aj v prípade týchto služieb platí princíp zachovania rovnováhy medzi ich akcieschopnosťou na strane jednej a podriadenosťou demokratickému riadeniu a parlamentnému dohľadu na strane druhej.

Pre pôsobenie spravodajských služieb je príznačné, že podmienky ich práce a prostredie, v ktorom operujú, môžu viesť k vytvoreniu do seba uzatvoreného mikrosveta. V záujme racionálneho a verejne prospešného vynakladania finančných prostriedkov na spravodajské služby je preto potrebné zaistiť

profesionálnu prípravu ich ´operatívcov´ a expertnú kvalifikáciu ich analytikov. V neposlednom rade je potrebné posilniť odbornú spôsobilosť zástupcov vlády a parlamentu, ktorí na tieto služby dohliadajú a riadia ich. Len pri naplnení týchto predpokladov je demokratické riadenie a účinný parlamentný dohľad nad spravodajskými službami dostatočne zaručený a tieto inštitúcie môžu efektívne vykonávať svoje poslanie.

3.1.3 REFORMA BEZPEČNOSTNÉHO SEKTORA V PRAXI

V prvej polovici deväťdesiatych rokov prebiehala v postkomunistických krajinách strednej a východnej Európy tranzícia/transformácia, ktorá mala niekoľko priorít – tie sa niekedy odrážali aj v realite vývoja v krajinách tzv. tretieho sveta:

- Depolitizáciu mocenských nástrojov a zavedenie demokratického riadenia bezpečnostného systému štátu.
- Paralelne s tým prebiehali v celom rade rozvojových krajín tretieho sveta procesy ´post-konfliktnej´ stabilizácie a rekonštrukcie, ktoré sústredili pozornosť na otázku fungovania tohto systému. Spoločnou črtou tohto vývoja bolo vytvorenie štruktúr a mechanizmov, prostredníctvom ktorých by legitímne politické autority mohli manažovať mocenské inštitúcie.
- Ďalej došlo k posilneniu úlohy parlamentu a jeho relevantných výborov a v neposlednom rade začal proces profesionalizácie týchto inštitúcií. Išlo o prvú fázu reformy bezpečnostného sektora, ktorá sa týkala len aktérov pôsobiacich v rámci bezpečnostného systému štátu. Keďže rozvinuté západné krajiny mali tradičný a fungujúci systém demokratického riadenia mocenských inštitúcií, táto fáza reformy sa ich netýkala.

Ďalšia fáza reformy bezpečnostného sektora už má na rozdiel od prvej fázy univerzálny charakter. Jej kľúčovým predmetom je otázka verejnej kontroly tohto sektora, ktorá nie je dostatočne rozvinutá v žiadnom štáte bez ohľadu na jeho vyspelosť. Začiatok debaty o tejto problematike spadá do druhej polovice deväťdesiatych rokov 20. storočia, teda do obdobia, keď sa začala utvárať aj koncepcia bezpečnostného sektora. Krajiny s demokratickým režimom, ako aj tranzitívne krajiny a niektoré rozvojové krajiny začali čoraz intenzívnejšie pociťovať existujúce deficity v transparentnosti bezpečnostného systému štátu. Taktiež zaznamenávali pretrvávajúcu absenciu záujmu mimovládnych organizácií a médií o bezpečnostnú a obrannú politiku a nedostatočné zapojenie verejnosti do celospoločenskej diskusie o danej problematike. Nízka úroveň verejnej kontroly mocenských inštitúcií, ako aj permanentná potreba zefektívňovať demokratické riadenie bezpečnostného systému štátu tak vyvolali potrebu komplexnej reformy. Táto druhá fáza reformy bezpečnostného sektora, ktorá v súčasnosti prebieha, postihuje všetkých jeho aktérov.

Popri deficite v transparentnosti bezpečnostného systému štátu je veľmi dôležitým motívom reformy bezpečnostného sektora prítomnosť širokého spektra nových bezpečnostných hrozieb. Tieto hrozby sa síce štandardne uvádzajú už od prvej polovice 90. rokov minulého storočia, ale ich ´špecifikum´ je dnes v tom, že sa začínajú prekrývať s bezpečnostnými hrozbami, ktoré vystúpili do povedomia po 11. septembri 2001. Zmena globálneho bezpečnostného prostredia so sebou priniesla nárast takých ohrození ako šírenie zbraní hromadného ničenia, medzinárodný terorizmus, cezhraničný organizovaný zločin, nezákonný obchod s ľuďmi a kontrolovanými tovarmi, masová imigrácia, pranie špinavých peňazí alebo zraniteľnosť počítačovej infraštruktúry. Tieto hrozby, okrem toho, že patria do kategórie „nové hrozby“ po skončení studenej vojny alebo do kategórie „nové hrozby“ p 11. 9. 2001, prinášajú nové impulzy pre fungovanie bezpečnostného systému štátu, čo sa prirodzene odráža na reforme

celého bezpečnostného sektora. Mocenské inštitúcie sa musia tejto situácii prispôsobovať a posilňovať svoju akcieschopnosť a účinnosť. To však vytvára potencionálne ohrozenie rovnováhy medzi efektivitou bezpečnostného systému štátu a jeho demokratickým riadením a verejnou kontrolou. V súvislosti s udalosťami z 11. 9. 2001 sa podstatne zintenzívnila debata o tendenciách vedúcich k znižovaniu transparentnosti mocenských inštitúcií a oslabovaniu už tak dosť vágnej verejnej kontroly bezpečnostného systému štátu.

Reforma bezpečnostného sektora (respektíve jej súčasná fáza) reaguje na dva základné javy:

1. Nové bezpečnostné hrozby.
2. Latentný deficit v transparentnosti mocenských inštitúcií.

Aby čelila novým hrozbám, zdôrazňuje potrebu systematicky zvyšovať kvalifikáciu vládnych a parlamentných expertov manažujúcich systém bezpečnosti štátu rovnako ako pripravenosť, respektíve profesionalitu príslušníkov jednotlivých mocenských inštitúcií. Aby reforma čelila deficitu transparentnosti, zameriava sa na zapájanie občianskej spoločnosti do verejnej diskusie o bezpečnostnej a obrannej problematike.

V súvislosti so zapájaním nezávislých výskumných centier, mimovládnych organizácií, médií a ďalších ´segmentov´ občianskej spoločnosti do verejnej kontroly bezpečnostného systému štátu vystupuje do popredia potreba zvyšovať informovanosť občanov. Plná angažovanosť verejnosti v oblasti bezpečnosti a obrany je popri vzdelávaní expertov a príslušníkov bezpečnostného systému štátu druhou kľúčovou výzvou reformy bezpečnostného sektora. Občianska spoločnosť je totiž jediným zdrojom legitimity, ktorá má zásadný význam pre pôsobenie mocenských inštitúcií v demokratických režimoch. **Bez tejto legitimity je akákoľvek predstava „demokratickej“ či „civilnej“ kontroly ozbrojených síl podľa ´západného vzoru´ v akomkoľvek štáte absurdná**. Bez podpory verejnosti by bola efektivita bezpečnostného systému štátu limitovaná.

Jedným z príkladov môže byť využitie ozbrojených síl v nových podmienkach – v prípade Slovenska po r. 1989, resp. po r. 1993. Aktuálne bezpečnostné hrozby si vyžadujú plnenie diametrálne odlišných úloh ako počas studenej vojny. Prežitý koncept *teritoriálnej obrany* je nahrádzaný konceptom operácií *krízového manažmentu*, avšak na pôsobenie ozbrojených síl v zahraničí je potrebný súhlas parlamentu a relevantná podpora verejnosti. Ak táto podpora bude absentovať a nevznikne politický konsenzus, tak expedičné vojenské kontingenty nebudú môcť byť nasadené, aby už v predstihu čelili hrozbám, ktoré časom môžu zasiahnuť vlastné územie štátu a jeho obyvateľstvo. Ide o jeden z príkladov, ako môže dôjsť k zníženiu efektivity bezpečnostného systému štátu bez zvyšovania informovanosti občanov o aktuálnej bezpečnostnej problematike.

Občianska spoločnosť disponuje viacerými nástrojmi na realizáciu verejnej kontroly mocenských inštitúcií. Najvýznamnejším z nich sú médiá, ktorých dozorná funkcia je v demokratickom režime nenahraditeľná. Veľmi dôležitú úlohu zohrávajú aj nezávislé výskumné centrá a akademické pracoviská, ktoré pomáhajú formovať celospoločenskú diskusiu o bezpečnostnej a obrannej politike a ktoré verejnosti ponúkajú alternatívny zdroj názorov a pohľadov na túto problematiku. V neposlednom rade k týmto nástrojom patrí široké spektrum mimovládnych organizácií a záujmových či profesných združení, ktoré sa môžu podieľať na verejnej kontrole v rôznych špecifických oblastiach. Predpokladom napredovania reformy bezpečnostného sektora je vytvorenie takej atmosféry, v ktorej aktivity jednotlivých segmentov občianskej spoločnosti nebudú vnímané ako poškodzovanie inštitúcií bezpečnostného systému štátu a ohrozovanie postavenia ich expertov a príslušníkov. Konštruktívne a aktívne zapojenie verejnosti do celospoločenskej diskusie o bezpečnosti a obrane môže mať len

pozitívne výsledky, keďže posilní legitimitu bezpečnostného systému štátu a vyvinie tlak na transparentnosť jeho inštitúcií.

4 SLOVENSKO A JEHO REFORMA OZBROJENÝCH SÍL AKO MODEL

4.1 VÝCHODISKÁ REFORMY OZBROJENÝCH SÍL PO ROKU 1998

Nové politické vedenie po r. 1998 bolo postavené pred úlohu systémovo zvládnuť dva navzájom komplementárne procesy – rozbehnutie novej reformy Armády SR a zabezpečenie prípravy Slovenskej republiky na členstvo v NATO. V rámci prvého procesu bol 13.10.1999 Vládou SR prijatý dokument *Koncepcia reformy rezortu obrany SR do roku 2002 (s výhľadom do roku 2010)*. Cieľom tejto koncepcie bolo obnoviť rovnováhu medzi potrebami Armády SR a ekonomickými možnosťami štátu a zároveň zvýšiť obranyschopnosť krajiny. Jej zámerom bolo transformovať Armádu SR na efektívne a akcieschopné ozbrojené sily, ktoré budú schopné pôsobiť samostatne na princípe individuálnej bezpečnosti, ako aj v súčinnosti s NATO na princípe kolektívnej bezpečnosti v prípade prijatia Slovenska do Severoatlantickej Aliancie.

Ďalšou úlohou, pred ktorou stála nová vláda po voľbách v roku 1998 v sfére bezpečnosti, bolo pripraviť Slovensko na členstvo v NATO. Jednou z najdôležitejších priorít sa javila úloha zaistiť kompatibilitu ozbrojených síl so štandardami Aliancie. Prvý pokus o reformu Armády SR stroskotal nielen vinou vtedajšieho politického vedenia Ministerstva obrany SR, ale aj vinou nepripravenosti ľudí, ktorí ju mali realizovať. Svoj podiel na neúspechu mala aj nefunkčnosť nástrojov a metód, prostredníctvom ktorých sa mala reforma vykonávať. Vyhodnotenie priebehu prvého pokusu o reformu ako aj príprava druhej reformy po roku 1998 poukázali na nevyhnutnosť zmien v celom systéme bezpečnosti štátu. Podstatou týchto zmien malo byť prijatie koncepčných dokumentov vytvárajúcich legislatívny rámec fungovania tohto systému. Avšak v porovnaní s *Koncepciou reformy rezortu obrany SR do roku 2002 (s výhľadom do roku 2010)*, ktorá bola prijatá už v roku 1999, došlo k oneskoreniu prác na ďalších základných dokumentoch.

V období rokov 1999 – 2000 tak existovala paradoxná situácia, keď príprava reformy (vtedajšej) Armády SR a jej následná realizácia sa neodvíjali od koncepčných bezpečnostných dokumentov, keďže tie ešte neboli vypracované. Z tohto dôvodu sa reforma Armády SR až do 27.3. 2001, keď Národná Rada SR schválila *Bezpečnostnú stratégiu SR*, opierala len o dokument *Základné ciele a princípy národnej bezpečnosti SR*. Ten bol prijatý už v roku 1996 a nezodpovedal ani *Programovému vyhláseniu Vlády SR z roku 1998* ani aktuálnej situácii v súvislosti s jednoznačnou zahranično-politickou orientáciou Slovenska na NATO. To privádza k zamysleniu, či sa reforma Armády SR nemala začať až po prijatí koncepčných dokumentov vytvárajúcich celkový rámec systému bezpečnosti štátu a či vypracovanie koncepčných bezpečnostných dokumentov nemalo byť prioritou už v roku 1999. Na základe odporúčaní odborníkov z členských krajín NATO a obzvlášť po vypracovaní tzv. *Garrettovej správy o komplexnom stave ozbrojených síl SR* (26.7.2000), slovenská politická reprezentácia zintenzívnila prácu nad ďalšími koncepčnými bezpečnostnými dokumentmi.

Aj predstavitelia Ministerstva obrany SR pripustili, že hlavným nedostatkom realizácie novej reformy Armády SR v období rokov 1999 – 2000 bola jej nedostatočná spätosť s koncepčnými bezpečnostnými dokumentmi a taktiež so zmenami vo vývoji predpokladaných zdrojov na obranu. Reforma Armády SR sa mohla úspešne zavŕšiť len v tom prípade, ak by existoval konzistentný legislatívny základ, ktorý by jasne a jednoznačne vytýčil strategické ciele bezpečnostnej politiky a úlohy pre jednotlivé zložky systému bezpečnosti štátu.

Druhý problém, ktorý ohrozoval úspešný priebeh transformácie ozbrojených síl, súvisel s vnútornými inštitucionálnymi limitmi rezortu obrany. Príčiny tohto problému boli tie isté, ktoré spôsobili aj zlyhanie prvej reformy Armády SR pred rokom 1998 a ohrozili realizáciu druhej reformy v rokoch 1999-2000. Až do roku 2001 sa nedarilo transparentne definovať kompetencie a personálnu zodpovednosť výkonného aparátu v rámci Ministerstva obrany SR. V tomto rezorte sa vytvorila špecifická situácia charakterizovaná evidentným nepochopením vzájomnej závislosti a prepojenia procesu integrácie Slovenska do NATO s procesom transformácie ozbrojených síl. Časť vedúcich pracovníkov ministerstva vnímala oba procesy ako nekompatibilné. To vyvolalo otázniky týkajúce sa personálnej politiky ministra vtedajšieho obrany (Pavla Kanisa 1998-2000), ktorý bol obviňovaný z neschopnosti či dokonca neochoty pristúpiť k zmenám vo vedení rezortu. Po nástupe do funkcie totiž menoval do riadiacich pozícií niekoľko dôstojníkov, ktorí boli všeobecne považovaní za jeho chránencov vzhľadom na **spätosť s minulým bezpečnostno-politickým a vojensko-politickým myslením**. Ministrovi obrany bolo vytýkané, že realizáciu reformy Armády SR takto zveril do rúk osobám, ktoré na túto úlohu nemali dostatočnú odbornú kvalifikáciu ani politickú spôsobilosť.

Tieto dva okruhy problémov spôsobili, že realizácia ďalšieho kola reformy Armády SR, ktorá začala po roku 1998, sa dostala do komplikácií. Prispôsobovanie sa systému bezpečnosti a obrany štátu a zodpovedajúcim kritériám NATO nebolo dostatočné. Taktiež modernizácia ozbrojených síl podľa podmienok kompatibiliy a interoperability s NATO nenapredovala efektívne. Výsledky procesu reformy Armády SR posudzované kritériami NATO nezodpovedali očakávaniam Aliancie, keďže reformné kroky nepriniesli požadovaný efekt. Táto kritika vyplývala aj zo správ a odporúčaní expertných skupín z krajín Aliancie, ktoré na žiadosť Slovenskej republiky vypracovali štúdie hodnotiace pripravenosť Armády SR na členstvo v NATO (Garrett, Clark, Cubic Applications). To vyvolalo potrebu zmeny vo vedení Ministerstva obrany SR, ktoré zodpovedalo za realizáciu reformy a modernizáciu Armády SR. Došlo k tomu 3.1. 2001, keď po odstúpení dovtedajšieho Ministra obrany SR bol do tejto funkcie menovaný nový človek (Jozef Stank, bývalý veľvyslanec SR v Českej republike).

Nový minister po svojom nástupe v januári 2001 začal s personálnymi zmenami v rezorte a presadil zriadenie novej funkcie v rámci vrcholového manažmentu. Z hľadiska uskutočnenia reforiem bolo kľúčovým krokom **vytvorenie funkcie druhého štátneho tajomníka Ministerstva obrany SR**, ktorý sa stal zodpovedný za integráciu do NATO a komunikáciu s jeho členskými krajinami (Rastislav Káčer, bývalý generálny riaditeľ Sekcie medzinárodných organizácií a bezpečnostnej politiky na Ministerstve zahraničných vecí SR). Na ďalších dvoch kľúčových postoch vo vedení rezortu taktiež došlo k zmenám: na poste vedenia Sekcie obrannej politiky a obranného plánovania a Sekcie integrácie a zahraničných vzťahov. Tieto personálne zmeny vytvorili lepšie predpoklady na reformu Armády SR a na prizvanie Slovenska za člena Aliancie, čo sa v konečnom dôsledku prejavilo aj na pozitívnych výsledkoch Pražského summitu NATO.

Ďalšou pozitívnou zmenou, ktorú priniesli zmeny vo vrcholovom manažmente rezortu obrany, bolo zreálnenie reformných plánov Armády SR a ich zladenie s finančnými možnosťami štátu. Vláda schválila rozpočet na rok 2001 a boli v ňom vytýčené tri priority:

- výcvik
- reforma armády
- zabezpečenie programu prípravy SR na členstvo v Aliancii

Prvýkrát sa použili prostriedky z kapitoly rozpočtu ministerstva obrany pre RNP PRENAME v sume 890 mil. Sk. Ďalším zásadným rozhodnutím bolo predloženie návrhu na úplné vykrytie partnerských cieľov, čiže individuálneho partnerského plánu pre Slovensko (IPP SR) formou prerozdelenia účelovo vyčlenených prostriedkov a zvýšenia rozpočtu v ministerstve obrany na tento účel zo zdrojov ostatných rezortov o 470 mil. Sk. K dispozícii je teda pre partnerské ciele vyčlenených 2,365 mld. Sk, čo predstavovalo dvojnásobok oproti minulým rokom. Dosiahol sa tak úplný súlad vecných úloh s ich finančným zabezpečením. Vláda súčasne garantovala uznesením č.212 vyčleniť každoročne podiel výdavkov na obranu minimálne ako v roku 2002, čo znamená 1,89% z hrubého domáceho produktu až do roku 2006. Išlo o prvý záchytný bod, ktorý umožnil aplikovať metódu obranného plánovania s využitím optimalizačných a matematických metód.

Oživenie reformy (vtedajšej) Armády SR prispelo k zvýšeniu integračných šancí Slovenskej republiky, čo patrične reflektoval aj Pražský summit NATO v novembri 2002. Ten predstavoval medzník v snahe SR a ďalších šiestich kandidátskych krajín o pripojenie sa k tejto v súčasnosti najvýznamnejšej bezpečnostnej a obrannej aliancii. Tento úspech bol podmienený dôslednou a komplexnou transformáciou ozbrojených síl týchto krajín. Získanie pozvánky do NATO však nepredstavovalo koniec reforiem, naopak kládlo zvýšené požiadavky na ich efektívnu a rýchlu realizáciu. Reformy prebiehali nielen v organizačnej či technickej rovine, ale aj v legislatívnej oblasti upravujúcej postavenie vojenských profesionálov a pravidlá demokratického riadenia a civilnej kontroly ozbrojených síl. V neposlednom rade sa týkali aj vnímania ozbrojených síl nad rámec tradičného konceptu teritoriálnej obrany.

Návodom na získanie členstva v NATO sa ale stal až *Akčný plán členstva - MAP* z roku 1999. MAP vo svojej kapitole č.2 (obranné a vojenské otázky) definoval hlavné ciele reformy ozbrojených síl – zvýšenie vojenských spôsobilostí, efektívne demokratické riadenie a **civilná kontrola**, kompatibilita a interoperabilita s ozbrojenými silami členských štátov Aliancie. V súvislosti so svojimi integračnými ambíciami bola Slovenská republika postavené pred úlohu systémovo zvládnuť dva navzájom komplementárne procesy:

1. Naštartovanie transformácie ozbrojených síl
2. Zabezpečenie celkovej prípravy Slovenska na členstvo v NATO.

Reforma Armády SR otvorená v roku 1999 však bola už nasledujúci rok kritizovaná zo strany NATO a jej predstaviteľov ako nekoncepčná.

Prispôsobovanie systému bezpečnosti a obrany štátu štandardom Aliancie nebolo dostatočné a efektívne nenapredovala ani modernizácia ozbrojených síl. Príčiny tohto stavu boli tie isté ako v prípade prvých pokusov o reformy Armády SR spred roku 1998 – v rezorte Ministerstva obrany SR (MO SR) pretrvával stav evidentného nepochopenia vzájomného prepojenia procesu integrácie Slovenska do NATO s reformou Armády SR. Až s nástupom proreformného „človeka“ na post ministra obrany SR v januári 2001 došlo k zlaďovaniu dvoch procesov, ktoré boli vo svojej podstate komplementárne. V dôsledku kritiky zo strany Aliancie došlo aj k výraznému pokroku v transformácii ozbrojených síl a v praxi tak začal byť napĺňaný jeden z najdôležitejších predpokladov MAP. Proces reformy Armády SR sa stal integrálnou súčasťou procesu integrácie Slovenska do NATO.

4.2 PROBLEMATIKA OBRANNÉHO PLÁNOVANIA

Obranné plánovanie predstavuje systém, prostredníctvom ktorého sa vyvažujú požiadavky na zabezpečenie obrany krajiny s jej finančnými, vecnými a ľudskými zdrojmi. Systém obranného plánovania SR sa od roku 1995 vytváral postupne ako súčasť systému riadenia štátu, so zameraním na zvýšenia funkčnosti systému obrany Slovenskej republiky. Z metodického hľadiska je rozčlenený do troch navzájom prepojených úrovní:

1. **Medzinárodná** úroveň obranného plánovania, reprezentovaná predovšetkým úlohami v rámci Programu zabezpečenia prípravy SR na členstvo v NATO (PRENAME), Partnerstva za mier (PzM) a jeho súčastí, Plánovacieho a hodnotiaceho procesu (PARP), Individuálneho partnerského plánu (IPP) a bilaterálnych vzťahov.

2. **Národná** úroveň obranného plánovania, tvorená systémom politických, ekonomických, vojenských, právnych a iných vzťahov, procesov a nástrojov. Tieto využíva vrcholový manažment štátu pri presadzovaní obrannej politiky a zabezpečení efektívnosti a kontinuity plánovania, rozdeľovania a využívania ľudských, vecných a finančných zdrojov vyčlenených na obranu. Táto úroveň je reprezentovaná predovšetkým aktivitami súvisiacimi so zabezpečením obranyschopnosti štátu, v súlade s Ústavou SR a doplňujúcou legislatívou.

3. **Rezortná** úroveň obranného plánovania, ktorej cieľom je zaviesť kvalitatívne nový systém plánovania vo vnútri rezortu, ktorý by umožnil efektívne a transparentné využitie zdrojov určených na zabezpečenie obranyschopnosti štátu, spočíva najmä na Systéme plánovania, programovania a rozpočtovania (SPPR) a Systéme riadenia zdrojov na obranu (DRMM). Rada obrany štátu už v roku 1997 schválila dokument *Správa o stave zavedenia SPPR pri jeho implementácii v rezorte ministerstva obrany a určenie postupnosti krokov na roky 1998 až 2012*.

Výsledky realizácie plánovaných krokov v tejto oblasti však ukázali, že sa stanovené predsavzatia nedarilo plnohodnotne naplniť. Z obsahového hľadiska sa obranné plánovanie v rezorte obrany týkalo plánovania síl, vyzbrojovania, zdrojov, logistiky, komunikačných a informačných systémov a civilného núdzového plánovania. Na základe toho bolo nevyhnutné začať s postupným prehodnocovaním a zosúladením nasledujúcich systémov:

- strategické plánovanie
- plánovanie zdrojov
- akvizícia a operačné plánovanie

Plnohodnotné zavedenie obranného plánovania vyžadovalo aj revíziu množstva doktrín (predpisov) a iných noriem, ktoré boli v mnohých prípadoch nefunkčné a prežité a vyžadovalo si zosúladenie s mechanizmom obranného plánovania v krajinách NATO. Uvedené predpisy sa týkali strategickej, operačnej aj taktickej úrovne.

Nezanedbateľným problémom obranného plánovania bola jeho **inštitucionalizácia v štruktúrach rezortu obrany**, ako aj na národnej úrovni. Tento proces sa začal až 1. marca 1999, keď sa zriadil odbor obranného plánovania na Sekcii obrannej politiky MO SR. K ďalšiemu rozšíreniu inštitúcií došlo v januári 2000 po vytvorení **Rady pre obranné plánovanie v rezorte Ministerstva obrany SR**, ktorá je poradným orgánom ministra obrany. Základnou podmienkou a predpokladom zavedenia

funkčného systému obranného plánovania bola politická podpora a ukotvenie v rámci vlády SR. Od prijatia programového vyhlásenia vlády SR v roku 1998 proces zavádzania systému obranného plánovania do určitej miery pokročil, na druhej strane však tento pokrok aspoň v prvých troch rokoch (1999 - 2001) nedosiahol úroveň, s ktorou sa rátalo.

Proces zavádzania systému obranného plánovania sa zintenzívnil až na prelome rokov 2001–2002 a v roku 2002. Z tohto dôvodu bolo zavedenie tohto systému na národnej úrovni a jeho dôsledné prepojenie na plánovanie NATO záležitosťou implementácie Akčného plánu členstva (MAP). Ministerstvo obrany SR vyvinulo zvýšené úsilie pri naštartovaní procesu obranného plánovania na rezortnej aj štátnej úrovni. Význam jeho urýchlenia sa od roku 2001 zdôvodňoval viacerými príčinami, medzi tie hlavné patrili:

1. predchádzajúce reformné úsilie, ktoré začalo v roku 1999, sa zmeralo len na obdobie do roku 2002 a vláda SR v roku 1999 schválila dokument *Koncepcia reformy do roku 2002 s výhľadom do 2010*;

2. dosiahnuté výsledky nevytvárali jasný obraz o Ozbrojených silách SR v budúcnosti, ani o potrebnom potenciáli pre členstvo v NATO;

3. dovtedajšie reformy sa nemohli oprieť o strategické dokumenty ako *Bezpečnostná stratégia* SR, *Obranná stratégia SR*, *Vojenská stratégia SR*;

4. impulz pre radikálnejšie zmeny v oblasti plánovania prinieslo hodnotenie procesu PARP v rámci prístupového procesu do NATO z februára 2001.

Spomínané hodnotenie pomerne kriticky špecifikovalo oblasti reformy, ktoré je potrebné zintenzívniť, ale aj tie, ktoré sa zdali príliš ambiciózne. Hodnotenie zvýraznilo potrebu dlhodobého obranného plánu na základe serióznej analýzy výdavkov, zníženia neúmerného percenta vysokých hodností, obnovy zastaranej výzbroje, prehodnotenia dovtedy plánovanej reorganizácie Ozbrojených síl SR, zavedenia systému obranného plánovania, zohľadnenia pravdepodobného nárastu výdavkov na personál a motivácie pre budúce regrutovanie, prehodnotenia zámeru zachovať veľké „teritoriálne“ ozbrojené sily.

Na prelome rokov 2001–2002 sa zintenzívnil proces zavádzania systému obranného plánovania. Rezort obrany začal s „**nultým ročníkom**“ obranného plánovania v rámci rezortu v máji 2001 (testovací **cyklus 2001-2006**) a s „prvým ročníkom“ obranného plánovania s cyklom na roky **2002-2007**. V tomto období odštartoval proces zavádzania plánovania na obdobie 1+5 rokov, podobne ako v NATO. Proces iniciovalo vydanie *Smerníc ministra pre obranné plánovanie*, ktoré patria medzi utajované dokumenty, hoci v členských krajinách NATO sú tieto smernice verejne prístupné. Zahraniční experti upozorňovali na potrebu eliminácie nadbytočného utajovania informácií o obranných zdrojoch.

Z dôvodu utajenia uvedených materiálov je možné vychádzať iba z otvoreného dokumentu *Metodika obranného plánovania SR*, ktorý schválila vláda SR v júni 2002. Plánovací cyklus predpokladá, že smernice vytvoria základ pre spracovanie programového plánu na 1+5 rokov, na báze ktorého sa pripraví programový rozpočet. Z hľadiska prípravy rozpočtu ide o nový prístup, podľa ktorého pripravili vybrané ministerstvá (medzi nimi aj MO SR) rozpočet už na rok 2003; pre všetky rezorty bol záväzný pre prípravu rozpočtu na rok 2004. Z tohto dôvodu sa ani nultý, ani prvý ročník nemohli oprieť o strategické dokumenty, ani o dlhodobý plán. V nultom ročníku sa napríklad prostriedky na prístupový proces do NATO plánovali oddelene od rozpočtu MO SR a vláda SR ich vyčlenila

dodatočne, pričom cyklus 2002–2007 prvého ročníka nemohol ešte na tieto dokumenty reagovať. Až smernice na roky 2003-2008 umožnili rozpracovanie dlhodobých dokumentov a vytvorili dostatočné podmienky pre prípravu programov na uvedené obdobie a tým aj pre prípravu rozpočtu na roky 2003, 2004, 2005 a 2006.

Napriek pozitívnemu trendu a dosiahnutým výsledkom však proces obranného plánovania dlho zostával iba na úrovni rezortu (smernice 2003-2008). Až spomínaná *Metodika obranného plánovania SR* posunula celý plánovací proces komplexne na národnú úroveň a užšie prepojila národnú úroveň s plánovacím procesom NATO. Metodika definuje základné pojmy, štruktúry a fázy obranného plánovacieho procesu, subjekty obranného plánovania a ich miesto a úlohy v procese obranného plánovania. Stanovuje programy a tvorbu ich zdrojov pre rezort obrany, ale aj medzirezortný program, ktorý definuje úlohy zabezpečenia obrany pre iné subjekty než MO SR. Metodika zároveň predpokladala, že v roku 2004 schváli vláda SR *Smernice pre obranné plánovanie SR* na roky 2005–2010, čím nastane posun z rezortnej na národnú úroveň. Zároveň sa proces plánovania a programovania prepojí s novým systémom prípravy štátneho rozpočtu od roku 2005.

V súvislosti s vyššie uvedenými výsledkami v procese zavádzania systému obranného plánovania hodnotili zahraničné poradenské skupiny pri MO SR a Ministerstve financií SR rezort obrany ako rezort, ktorý urobil najviac pre prípravu zavedenia nového systému do praxe. Pri hodnotení celého procesu je však potrebné zohľadniť niektoré súvislosti obranného plánovania s procesom tvorby strategických dokumentov a právnych noriem v oblasti bezpečnosti a obrany. Intenzívny proces plánovania mohol začať až na základe prijatia *Bezpečnostnej stratégie SR*, *Obrannej stratégie* SR a predovšetkým *Vojenskej stratégie SR*. Posledne menovaný dokument schválil parlament až v októbri 2001. Schválenie všetkých troch dokumentov až tri roky po prijatí Programového vyhlásenia vlády SR negatívne ovplyvnilo plánovací proces obrany.

Zavedenie systému obranného plánovania záviselo aj od systému právnych noriem v oblasti bezpečnosti a obrany. Až do prijatia ústavného zákona o bezpečnosti štátu v apríli 2002 nebolo napríklad jasné schvaľovanie dlhodobých plánovacích dokumentov a úloha ústavných orgánov. Dokument *Ozbrojené sily SR - model 2010* prešiel schvaľovacím procesom od vlády SR, cez parlamentný výbor až po plénum NR SR. *Dlhodobý plán štruktúry a rozvoja ozbrojených síl* ako utajený dokument predpokladal iba schválenie ministra obrany a predloženie súhrnnej informácie vláde SR. Až odsek 2 článku 6 ústavného zákona o bezpečnosti upresnil, že NR SR schvaľuje rozvojové programy a plány v oblasti bezpečnosti štátu, vrátane ich finančnej náročnosti. Spomínaný odsek rozvíja bod b) § 4 zákona o obrane z 23. mája 2002. Na základe uvedených zákonných úprav predložila vláda SR *Dlhodobý plán rozvoja ozbrojených síl*, ktorý vychádza z dlhodobého plánu štruktúry a rozvoja a popisuje rozvojové programy Ozbrojených síl SR.

Ide o nepochybne potrebné, ale komplikované vymedzenie miesta ústavných orgánov v tomto procese. Komplikované preto, že žiadna ďalšia právna norma presnejšie nedefinuje pojem „rozvojové programy a plány v oblasti bezpečnosti a obrany štátu“ a otvorená zostáva aj otázka utajovania týchto dokumentov. **Nie je jasné ani to, do akej hĺbky by mali byť tieto dokumenty predkladané parlamentu**. Príliš veľká detailnosť by parlament zahltila a zviazala by ruky plánovačom, príliš veľká všeobecnosť by zas zahmlila transparentnosť výdavkov a možnosť ich politickej a verejnej kontroly.

Ako pozitívne kroky vtedajšieho obdobia (ktoré môže pri všetkej skromnosti slúžiť ako určitý model pre krajiny, ktoré sa usilujú o reformu bezpečnostného sektora) sa dá označiť prijatie nasledujúcich opatrení:

1. Vypracovanie dokumentu *Obranné plánovanie SR* z dielne MO SR;

2. Zriadenie Vládneho výboru PRENAME, ktorý predstavuje pracovný tím pre obranné plánovanie na národnej úrovni, zabezpečujúci plnenie cieľov prípravy štátu na členstvo v NATO v rámci MAP;

3. Vytvorenie základných inštitucionálnych predpokladov fungovania systému obranného plánovania na rezortnej úrovni v rámci MO SR;

4. Vypracovanie a schválenie *Smernice pre obranné plánovanie na roky 2001–2006*;

5. Vypracovanie návrhu *Programového plánu*;

6. Zriadenie Rady pre obranné plánovanie ako poradného orgánu ministra obrany SR;

7. Semináre za účasti zahraničných lektorov, prednášky a ďalšie aktivity zamerané na prípravu odborníkov aj mimo rezortu v danej oblasti.

Aj napriek uvedeným skutočnostiam je potrebné konštatovať, že zavedenie a hlavne fungovanie obranného plánovania bude vyžadovať ešte veľké úsilie nielen v rezorte Ministerstva obrany SR, ale v celom systéme obrany štátu. Z doterajších skúseností v období rokov 2001 – 2006 vyplýva, že hlavnú pozornosť bude potrebné zamerať na vytvorenie mechanizmov spolupráce s **prezidentom** SR, **parlamentom** a jeho výbormi, predovšetkým **Výborom pre obranu a bezpečnosť** a **Výborom pre financie, rozpočet a menu**; vytvorenie organizačných štruktúr kompatibilných s NATO nielen v rezorte obrany, ale aj na úrovni vlády SR; a svoju úlohu bude musieť zohrať aj novo konštituovaná Bezpečnostná rada SR.

4.3 REALIZÁCIA REFORMY OZBROJENÝCH SÍL SR PRED VSTUPOM DO NATO

V marci 2001 bola vytvorená špeciálna komisia poverená reformou ozbrojených síl. Výsledkom jej činnosti bolo vypracovanie koncepčných materiálov, vrátane dokumentu *Ozbrojené sily SR – model 2010*. Tento dokument predstavoval kvalitatívny posun v procese reformy Armády SR a vládou SR bol schválený dňa 24. 10. 2001. Išlo o kľúčový koncepčný materiál reformy, ktorý obsahoval komplexne prepracovaný postup transformácie a víziu konečnej podoby Ozbrojených síl SR **(OS SR) v roku 2010**. Na rozdiel od predchádzajúcich dokumentov sa a priori zameral na postupné zníženie a odstránenie nedostatkov Armády SR v súlade s finančnými možnosťami Slovenskej republiky a s prioritami prípravy na členstvo v NATO. (Prijatím Ústavného zákona o bezpečnosti štátu, ktorý vstúpil do platnosti dňa 1. júla 2002, došlo k formálnemu transformovaniu Armády SR na Ozbrojené sily SR).

Hlavným cieľom reformy sa stalo vybudovanie **relatívne malých, ale vysoko kvalitných, primerane vyzbrojených a veľmi dobre vycvičených ozbrojených síl**, schopných brániť SR a zároveň sa integrovať do kolektívnych obranných mechanizmov NATO. Napriek viacerým pokusom sa Armáde SR nepodarilo do roku 2002 priblížiť sa tomuto cieľu. Naďalej zostávala do veľkej miery produktom štruktúry zdedenej z minulosti, ktorá bola neefektívna a finančne nedostupná. **Armáda SR** sa netransformovala na **ozbrojené sily**, založené na západných doktrínach a reflektujúce existujúce hrozby. Zvlášť kritický bol stav zaisťovania zdrojov z hľadiska plánovanej veľkosti ozbrojených síl a množstva ich modernizovanej výzbroje.

Kľúčovým faktorom ovplyvňujúcim charakter reformy sa stalo hodnotenie bezpečnostného prostredia SR a analýza bezpečnostných hrozieb. Rozsiahly ozbrojený konflikt bol v krátkodobom a

strednodobom výhľade označený za málo pravdepodobný a na základe *Vojenskej stratégie SR* (schválenej 25.10.2001) sa prijalo rozhodnutie, že OS SR sa nebudú pripravovať na čelenie tohto typu bezpečnostnej hrozby. Za pravdepodobnejšiu hrozbu bol označený regionálny ozbrojený konflikt a najmä všeobecné hrozby nevojenského charakteru. Vďaka tomu sa OS SR v rámci reformy podľa *Modelu 2010* mali redukovať do realistickejšej, zdrojovo dostupnejšej a finančne únosnejšej podoby.

Ďalším dôležitým faktorom reformy bolo zaručenie jej zdrojovej a finančnej stability. V roku 2001 prijala vláda SR záväzok **udržiavať do roku 2006 obranné výdavky minimálne vo výške 1,89 % HDP**. Vytvorili sa tak predpoklady pre pokračovanie obranného plánovania pre OS SR na pevnom finančnom základe. Na **personálne a prevádzkové náklady** by malo byť ročne vyčlenených maximálne 75 % obranného rozpočtu (15 mld. Sk) a minimálne 25 % na **modernizáciu a investície** (5 mld. Sk) v stálych cenách rozpočtového roka 2001. Očakáva sa, že v neskorších rokoch bude pomer rozvojových a investičných nákladov rásť až do **úrovne cca 35-40% všetkých výdavkov na obranu v rokoch 2008 – 2010**.

V nadväznosti na dokument *Ozbrojené sily SR – model 2010* bol schválený *Dlhodobý plán štruktúry a rozvoja Ozbrojených síl SR*, ktorý predstavuje základný riadiaci dokument v rezorte ministerstva obrany pre implementáciu *Vojenskej stratégie SR* a realizáciu reformy ozbrojených síl. Radou obrany štátu bol schválený dňa 7. februára 2002. Posledným zo série základných dokumentov *Modelu 2010* bol *Dlhodobý plán štruktúry a rozvoja Ozbrojených síl SR – plán rozvoja a rozvojové programy vrátane ich finančnej náročnosti*. Vláda SR ho prijala 5. júna 2002 a 11. júla 2002 ho vzal na vedomie parlament uznesením č. 2403/2002. Leto 2002 tak predstavovalo zásadný medzník v procese transformácie ozbrojených síl, pretože schválenie týchto dokumentov znamenalo zahájenie implementačnej fázy reformy OS SR.

V súlade s plánom transformácie majú OS SR do roku 2010 pozostávať z troch zložiek: z Pozemných síl, Vzdušných síl a z Veliteľstva výcviku a podpory.

Pozemné sily budú zložené z:

- Veliteľstva
- mechanizovanej brigády
- ľahkej pechotnej brigády
- zmiešaného delostreleckého pluku
- ženijného práporu
- spojovacieho práporu
- prieskumného práporu
- práporu radiačnej, chemickej a biologickej ochrany (RCHBO)
- práporu elektronického boja
- práporu zabezpečenia velenia.

Organizačná štruktúra **Vzdušných síl** má zas zahŕňať:

- veliteľstvo
- centrum riadenia vzdušných operácií
- jednu základňu taktického letectva s bojovým krídlom
- jednu základňu s vrtuľníkovým krídlom
- jednu cvičnú základňu aj s dopravným krídlom
- protilietadlovú raketovú brigádu

- prápor radiolokačného prieskumu a upovedomovania
- spojovací prápor
- prápor zabezpečenia velenia a prápor RCHBO.

Veliteľstvo výcviku a podpory sa bude skladať z:

- veliteľstva výcviku
- veliteľstva logistiky
- veliteľstva spojenia a veliteľstva posádky Bratislava

Okrem toho sa OS SR do roku 2006 mali čo najviac priblížiť tabuľkovému stavu 19 318 profesionálnych vojakov a 4 419 občianskych zamestnancov.

V druhej polovici roku 2002 a v priebehu roku 2003 sa začali realizovať prvé praktické kroky, zamerané na dosiahnutie cieľov stanovených v koncepčných dokumentoch *Modelu 2010*. V prvej fáze reformy sa v horizonte roku 2006 bude klásť dôraz na schopnosť komunikácie, zlepšovanie výcviku, modernizáciu výzbroje, a na zabezpečenie strategickej prepravy a udržateľnosti jednotiek rýchlej reakcie (tzv. sily vysokej pripravenosti). Materiálna vybavenosť, výzbroj a výstroj ostatných jednotiek OS SR (tzv. sily nižšej pripravenosti) majú sekundárnu prioritu a finančné prostriedky na ich zlepšenie sa uvolnia až v druhej fáze reformy po roku 2006. Očakávané výdavky na modernizáciu starších a akvizíciu nových zbraňových systémov a vojenského materiálu v rokoch 2006 – 2010 by mali byť únosné vďaka zníženiu počtu príslušníkov OS SR, redukcii prebytočnej obrannej infraštruktúry a vyradeniu zastaralej výzbroje a výstroje.

V súvislosti s týmito plánmi sa kľúčovým predpokladom úspešnej transformácie OS SR stalo obranné plánovanie. Prostredníctvom neho sa má zaručiť efektívna a finančne zvládnutá realizácia reformných krokov. Na koncepčné dokumenty *Modelu 2010* systémovo nadviazal *Programový plán rezortu ministerstva obrany na roky 2003 až 2008*, ktorý sa stal východiskom na vypracovanie rozpočtu na rok 2003 a obsahoval výhľad na ďalších päť rokov. Vládou SR bol schválený dňa 24. septembra 2002. Naštartoval sa tak proces obranného plánovania a boli ustanovené konkrétne programy, projekty a zdroje na dosiahnutie žiadúcich spôsobilostí v rezorte obrany. Predpokladané výdavky ministerstva obrany boli odvodené od predpokladaného vývoja HDP v nadväznosti na uznesenie Vlády SR č.604/2002, ktoré garantovalo objem výdavkov vo výške 2,0 % HDP. *Programový plán* komplexne rozpracoval dlhodobé plány, stanovil podrobné pridelenie zdrojov ku konkrétnym aktivitám a spojil tieto plány s rozpočtovaním. Jeho plnenie začalo od januára 2003 a paralelne s tým sa začali práce na ďalšom cykle programovania na roky 2004 – 2009 podľa *Metodiky obranného plánovania SR* (schválená v roku 2002).

Národná rada schválila pre Ministerstvo obrany SR na rok 2003c – posledný rok „nečlenstva“ SR v NATO - rozpočet vo výške 21.674.520.000 Sk, čo predstavovalo 1,87% HDP. Podľa typu hlavného programu boli tieto financie rozdelené následovne:

- rozvoj ozbrojených síl – 24,3%
- riadenie a velenie – 7,0%
- sily vysokej pripravenosti – 14,6%
- sily nižšej pripravenosti – 18,8%

- dlhodobo rozvinované sily – 0,4%
- podporné a ostatné sily – 34,8%

Podľa typu výdavkov došlo k prideleniu 55,4% financií na personálne výdavky, 16,0% na investičné výdavky, 15,4% na prevádzkové výdavky vojenských jednotiek a 13,2% na prevádzkové výdavky techniky. Systém obranného plánovania vytvoril rámec pre implementáciu koncepčných dokumentov Modelu 2010 a pre realizáciu reformy OS SR. V rokoch 2003 a 2004 transformačné procesy pokračovali v štyroch kľúčových oblastiach – štruktúra ozbrojených síl, personálny manažment, vzdelávanie a výcvik, modernizácia ozbrojených síl.

V prvej oblasti prebiehala reorganizácia veliteľských štruktúr, predovšetkým Generálneho štábu, veliteľstiev pozemných síl, vzdušných síl a síl výcviku a podpory. Veľmi dôležitou súčasťou reformy OS SR je aj redukcia infraštruktúry a radikálne zníženie počtu vojenských základní. V tejto súvislosti sa plánuje rekonštrukcia tých posádok, kde sú rozmiestnené jednotky síl vysokej pripravenosti, ako aj vytypovaných letísk a ich technických zariadení.

V oblasti personálneho manažmentu boli vyčlenené zdroje a realizované programy na zabezpečenie znižovania počtu vojenského personálu vo vyšších hodnostiach, ako aj na znižovanie počtu civilných zamestnancov rezortu obrany. Išlo o kroky namierené k postupnej profesionalizácii OS SR, ktorá kládla dôraz na zvyšovanie počtov mladých dôstojníkov, práporčíkov a poddôstojníkov. Táto oblasť patrila k prioritám reformy a v horizonte do r. 2005 sa predpokladalo, že dôjde k významnej redukcii personálu o 25%. Zo stavu 32.800 osôb na začiatku roku 2003 (13.700 profesionálnych vojakov, 8.600 vojakov základnej služby, 10.500 občianskych zamestnancov) na začiatku r. 2005 malo v OS SR pôsobiť 25.400 osôb (21.000 profesionálnych vojakov a 4.4000 občianskych zamestnancov). Paralelne s tým dochádzalo k podstatnému znižovaniu počtov vojakov základnej služby a to až do jej úplného zrušenia v r. 2005.

V priebehu rokov 2003 a 2006 pokračovala aj reforma v oblasti vzdelávania a výcviku. Jej najdôležitejším prvkom bola transformácia vojenského školstva na báze **trojstupňového systému**. Jeho súčasťou sú:

- školy základného a odborného výcviku
- Poddôstojnícka akadémia
- Národná akadémia obrany

V rámci procesu začleňovania Slovenska do NATO sa začalo s úpravou osnov vo všetkých vzdelávacích a výcvikových zriadeniach OS SR. V roku 2004 sa začal základný výcvik nových profesionálnych vojakov a v roku 2005 sa začal odborný výcvik v súlade so štandardmi Aliancie. Do konca roku 2006 malo dôjsť aj k úprave výcvikových a cvičebných cyklov operačných jednotiek podľa týchto štandardov. V januári 2003 bola otvorená Poddôstojnícka akadémia, ktorá pred spustením prvých kariérnych, a špecializovaných kurzov (začiatok roku 2004) uskutočňuje nulté poddôstojnícke kurzy.

V oblasti modernizácie napredovala reforma OS SR realizáciou schválených dlhodobých projektov. Tie sú zamerané na harmonizáciu výzbroje, techniky, obranného výskumu a akvizície s ozbrojenými silami členských štátov NATO. Ako prioritné boli označené projekty modernizácie výzbroje a vybavenia jednotiek síl vysokej pripravenosti, pričom v roku 2003 bol dôraz položený na modernizáciu systémov velenia a riadenia, pripojenie Operačného centra vzdušnej suverenity (ASOC),

rozvoj kapacít v oblasti hostiteľskej podpory a na akvizíciu nových zbraňových systémov. V súčasnosti prebiehajú nasledovné dlhodobé projekty: modernizácia 11 bojových vrtuľníkov Mi-24V/DU (do roku 2008), modernizácia 26 ľahkých raketometov RM-70 (do roku 2008), modernizácia 6 rádiolokátorov P-37 MSK (do roku 2004), modernizácia 3 rádiolokátorov ST-68U (do roku 2005), vybudovanie radioreleovej telekomunikačnej infraštruktúry a taktického komunikačného systému pre vyčlenené jednotky do konca roku 2003.

Všetky štyri kľúčové oblasti – štruktúra ozbrojených síl, personálny manažment, vzdelávanie a výcvik, modernizácia ozbrojených síl - priamo súvisia so záväzkami vyplývajúcimi zo vstupu Slovenskej republiky do NATO. Proces transformácie OS SR závisí na dôslednom plnení úloh a aktivít realizovaných na základe *MAP* a v rámci ďalších mechanizmov spolupráce akými sú *Partnerstvo za mier* (PfP/PzM), *Program individuálneho partnerstva* (IPP) a *Plánovací hodnotiaci proces* (PARP).

4.4 MODERNIZÁCIA A PROFESIONALIZÁCIA OZBROJENÝCH SÍL SR PO VSTUPE DO NATO

Po zostavení novej vlády v októbri 2002 bol realizáciou reformy OS SR poverený nový minister obrany (Ivan Šimko). V priebehu roku 2003 pokračovala intenzívna reforma ako integrálna súčasť procesu začleňovania Slovenska do NAT0. Ministerstvo obrany SR zverejnilo hlavné priority, medzi ktoré patrili:

- zaistenie bezpečnosti SR prostredníctvom vstupu do NATO
- účasť OS SR v misiách krízového manažmentu v boji proti terorizmu a pri ochrane a udržiavaní mieru
- podpora komplementarity EÚ a NATO v bezpečnostnej a obrannej oblasti
- reforma OS SR podľa Modelu 2010
- etablovanie systému obranného plánovania a zaistenie zdrojov pre rezort obrany
- pokračovanie profesionalizácie OS SR
- v neposlednom rade boj proti korupcii

Napriek výmenám ministrov obrany (medzitým Juraj Líška 2003 – 2006, Martin Fedor 2006 a nový minister obrany František Kašický od leta 2006) tieto priority ostali a zrejme aj ostanú.

Bezpečnostné záujmy SR sú aj podľa novej Bezpečnostnej stratégie SR (prijatej v NR SR v septembri 2005) definované tak, že operačným územím je celý svet, pretože bezpečnostné hrozby voči Slovensku a celému euroatlantickému priestoru môžu vznikať vo veľkej vzdialenosti od ich hraníc. Tomuto vývoju bude zodpovedať aj ďalšia reforma OS SR a ťažiskom ich činnosti sa má napriek rozhodnutiu o stiahnutí slovenského kontingentu z Iraku (do februára 2007) stať účasť na misiách krízového manažmentu kdekoľvek to bude vyžadovať bezpečnostný záujem Slovenskej republiky a jej spojencov.

Otvorený ostáva proces reformy OS SR a ich budúca špecializácia. Ak sa bude naďalej napĺňať vízia reformy, malo by ísť o:

- protiteroristické jednotky (jednotky špeciálneho určenia)

- ženistov
- jednotky radiačnej, chemickej a biologickej ochrany
- vojenskú políciu

Už v máji 2003 bola pri MO SR vytvorená **Sekcia vojenského vzdelávania.** Náplňou jej činnosti sa stala realizácia reformy vojenského školstva a zriadenie Národnej akadémie obrany. V máji a júni 2003 bola taktiež vytvorená pracovná ministerská skupina pre letectvo, ktorej úlohou je vypracovať podklady na zahájenie verejnej diskusie o tejto téme. Pre Kolégium ministra obrany vypracovala správu o stave Vzdušných síl SR a jej ďalším zadaním sa stalo vypracovanie koncepcie ochrany vzdušného priestoru SR.

Hlavné prvky súčasného reformného úsilia sú zamerané na **obdobie rokov 2003 až 2008** v súlade s programovým plánom rezortu ministerstva obrany. Majú za cieľ dokončenie reorganizácie OS SR na menšie sily s väčšími spôsobilosťami, ktoré budú štruktúrované a modernizované podľa štandardov NATO a budú schopné prispieť do celého spektra operácií Aliancie. Ich hlavným rysom bude v súlade s *Pražským záväzkom spôsobilostí (PCC)* **údernosť**, **pružnosť**, **mobilnosť** a **schopnosť** dlhodobého nasadenia mimo územia Slovenska. Tento cieľ sa má dosiahnuť postupne do roku 2010, takže v prvej etape reformy budú týmto náročným kritériám vyhovovať len niektoré vybrané jednotky OS SR. Tie majú byť ponúknuté NATO v rámci prijatých záväzkov vo vojenskej oblasti.

Tieto záväzky boli v súvislosti so vstupom Slovenskej republiky do Aliancie po marci 2004 transformované na tzv. ciele rozvoja síl (*Force Goals*). V súčasnosti predstavujú hlavný príspevok OS SR k vojenským spôsobilostiam NATO a v tomto smere pokračuje aj reformný proces. Ten nebol poznamenaný ani zmenami vo vedení rezortu obrany, ku ktorým došlo po r. 2003 (I. Šimko, J. Líška, M. Fedor, F. Kašický).

V súvislosti s pokračovaním transformácie OS SR sa ako kľúčová ukázala otázka obranného plánovania. Skúsenosti troch krajín madridského kola rozšírenia NATO ukazujú, že realizácia reformy ozbrojených síl je možná len na základe dodržiavania koncepčných dokumentov a pri zachovaní plánovanej výšky výdavkov na obranu. Obzvlášť druhá podmienka – stabilita obranného rozpočtu – je veľkou slabinou väčšiny členských aj pristupujúcich krajín Aliancie. Tento problém sa týka aj Slovenskej republiky, keďže výdavky pre rezort obrany nezodpovedali do r. 2006 záväzku, ktorý si Vláda SR sama stanovila.

Celkové výdavky na obranu síce dosahovali do r. 2006 výšky približne do 2%HDP, ale okrem rozpočtu Ministerstva obrany SR sú do tejto sumy zarátané aj obranné výdavky ďalších rezortov, tzv. deblokácie ruského dlhu prostredníctvom nákupu a opráv vojenskej techniky a v neposlednom rade aj devízový účet zahraničných misií OS SR. Od leta 2002, kedy došlo k zahájeniu reformy OS SR podľa *Modelu 2010*, sa až do r. 2006 nedarilo dosiahnuť plánovanú výšku rozpočtu Ministerstva obrany SR. Týmto spôsobom sa narúša systém obranného plánovania a latentne ohrozuje úspešná realizácia komplexnej transformácie ozbrojených síl.

Z hľadiska postavenia Slovenskej republiky ako spoľahlivého člena NATO je potrebné, aby nedošlo k spochybneniu jej dôveryhodnosti v dôsledku nenapĺňania záväzkov, ktoré si sama stanovila. Spojenecké krajiny budú veľmi citlivo vnímať skutočnosť, že vláda SR pred rozhodujúcim summitom Aliancie prijala uznesenie o výdavkoch 2% HDP pre rezort obrany, ktoré však po získaní pozvánky do NATO nezačala uplatňovať v praxi. Finančná nestabilita obranného plánovania môže v budúcnosti obmedziť najmä modernizačné a investičné programy OS SR zamerané na vojenské záväzky

Slovenskej republiky voči Aliancii. V prvom rade ide o nedostatkové vojenské spôsobilosti v oblasti integrovanej protivzdušnej obrany, prieskumu, spravodajského zabezpečenia misií a výstavby spravodajského informačného systému, ako aj v oblasti ženijných, dopravných a zdravotníckych jednotiek a v oblasti ochrany pred zbraňami hromadného ničenia.

Slovenská republika začala od r. 2003 realizovať reformu svojich ozbrojených síl v duchu prehlbovania vzájomnej bezpečnostnej a obrannej závislosti medzi členskými krajinami NATO. Preto sa začala orientovať na vysoko špecializované jednotky, náročné najmä na výcvik a kvalitu personálu. Účasť na **operáciách krízového manažmentu** by sa mala stať ťažiskovou činnosťou OS SR aby Slovensko mohlo aktívne prispievať do expedičných misií mimo územia členských štátov NATO a EÚ. Takýto kontext transformácie ozbrojených síl zaručí, že vojenské úsilie a finančne výdavky na obranu budú zmysluplné a efektívne.

Prostredníctvom „*Cieľov síl 2004*“ sa SR zaviazala vyčleniť pre operácie NATO vybrané vojenské jednotky a tie v stanovenom časovom horizonte vycvičiť, vyzbrojiť a vybaviť takým spôsobom, aby boli *kompatibilné* a *interoperabilné* s vojenskými jednotkami ďalších členských štátov Aliancie. Týka sa to ľahkých mechanizovaných jednotiek, jednotiek radiačnej, chemickej a biologickej ochrany (RCHBO), ženijných jednotiek a jednotiek vojenskej polície („*Ciele síl 2004*“ predstavujú utajený dokument, takže k dispozícii sú iba tieto rámcové informácie). Týmto záväzkom sa prispôsobí aj proces reformy OS SR, keď v období rokov 2005-2010 bude veľký dôraz položený na vybrané jednotky a ich prípravu na nasadenie v celom spektre operácií krízového manažmentu pod vedením NATO. Pôsobenie vybraných jednotiek budú zaisťovať jednotky bojovej podpory a bojového zabezpečenia, ktoré budú zostavené podľa požiadaviek konkrétnej misie. Do roku 2010 by podľa „*Cieľov síl 2004*“ malo byť nasaditeľných 4.000 – 5.000 príslušníkov pozemného vojska OS SR (40%), pričom 800 – 1000 vojakov z tohto počtu by malo byť udržateľných (8%) – trvalo nasadených v mieste operácie pri pravidelnej rotácii záloh (*Tlačová beseda MO SR*, 23.3.2004).

Vstup do Aliancie v marci 2004 a prijatie „*Cieľov síl 2004*“ v máji 2004 zapôsobili ako kľúčový impulz pre aktualizáciu reformných plánov Ministerstva obrany SR. Záväzky voči NATO v podobe vojenských požiadaviek na OS SR a problém zladenia sľúbených financií s nižšími pridelenými zdrojmi pre rezort obrany boli tými dvoma internými faktormi, ktoré už na prelome rokov 2003/2004 iniciovali diskusiu o aktualizácii *Dlhodobého plánu*. V dôsledku toho Vláda SR dňa 23. 6. 2004 prijala *Smernice pre obrannú politiku SR*, ktoré predstavujú koncepčný dokument, na základe ktorého bolo možné pristúpiť k úprave a prispôsobeniu reformných plánov. Tento dokument bol prijatý s cieľom preklenúť obdobie do prijatia novej Bezpečnostnej stratégie SR a novej Obrannej stratégie SR (2005) ktoré reagovali na zmenené bezpečnostné prostredie a na nové postavenie SR po jej vstupe do NATO a EÚ.

Aktualizácia *Dlhodobého plánu* neznamenala prehodnotenie celej reformy známej ako Model 2010, ale len modifikáciu niektorých je prvkov, ktorú si vyžaduje členstvo SR v Aliancii, schválenie „*Cieľov síl 2004*“ a finančná dimenzia obranného plánovania. Model 2010 nepočítal s takým rozsahom úloh OS SR, aké si vyžaduje súčasná situácia a preto bolo potrebné aktualizovať ho do podoby **Modelu 2015**. OS SR prostredníctvom zmeny doktrín, prispôsobením organizačných štruktúr, modernizáciou výzbroje a vybavenia a plnou profesionalizáciou majú v **horizonte roku 2015** zavŕšiť svoju komplexnú reformu. Ich prvou úlohou má byť obrana územia SR za využitia spojeneckého potenciálu NATO, druhou úlohou schopnosť nasadenia v operáciách medzinárodného krízového manažmentu a treťou úlohou schopnosť asistencie pri mimoriadnych situáciách na území SR (*Tlačová beseda MO SR*, 30.11.2004).

Základný rozdiel medzi Modelom 2010 a Modelom 2015 spočíva v rozšírení úloh pre OS SR, ktoré majú byť schopné nielen zaistiť obranu SR v spolupráci so spojencami z NATO, ale podieľať sa aj na obrane iných členských krajín NATO a obhajovať záujmy SR prostredníctvom zapojenia sa do medzinárodných koalícií realizujúcich operácie krízového manažmentu. Tieto úlohy kladú na OS SR zvýšené požiadavky, pretože vyčlenené bojové jednotky musia byť zaistené aj jednotkami bojovej podpory a bojového zabezpečenia, ktoré členský štát poskytuje až do **úrovne armádneho zboru a bojiska**. Táto skutočnosť vytvára požiadavku na zmenu poslania súčasných operačných veliteľstiev pozemných síl, vzdušných síl a síl výcviku a podpory OS SR. Tieto veliteľstvá boli v rámci Modelu 2010 budované tak, aby boli spôsobilé riadiť operácie na vlastnom území. V súvislosti s Modelom 2015 sa ich úloha bude meniť tak, aby sa z nich stali organizačné veliteľstva, ktoré musia byť spôsobilé zvládnuť generovanie účelových vojenských jednotiek ako pre zabezpečenie obrany štátu, tak aj pre zabezpečenie koaličných operácií krízového manažmentu mimo teritória SR (*Tlačová beseda MO SR*, 30.11.2004).

Počas aktualizácie reformných plánov OS SR boli v priebehu roku 2004 spracované viaceré dokumenty nadväzujúce na *Smernice pre obrannú politiku SR*. Schválenie *Aktualizácie modelu 2010 s výhľadom do roku 2015*, ako aj implementačného dokumentu *Dlhodobý plán štruktúry a rozvoja OS SR* vrátane novej organizačnej štruktúry strategického stupňa riadenia a velenia (integrované Ministerstvo obrany SR) sa očakávalo na začiatku roku 2005. Prijatie týchto dokumentov umožnilo kontinuálne pokračovanie reformného úsilia v rámci OS SR pri zohľadnení záväzkov vyplývajúcich z „*Cieľov síl 2004*“, ako aj pri zohľadnení disponibilných finančných zdrojov pre rezort obrany na roky 2005 – 2007.

5 REFORMA BEZPEČNOSTNÉHO SEKTORA V SR (2002 – 2006)

5.1 VYTVÁRANIE INTEGROVANÉHO BEZPEČNOSTNÉHO SYSTÉMU SR

Slovenská republika je vystavená rovnakým hrozbám ako všetky ostatné krajiny euroatlantického priestoru. Táto objektívna skutočnosť vyvolala potrebu prispôsobiť mocenské inštitúcie štátu novým podmienkam. Taktiež vyvolala potrebu získať bezpečnostné záruky v rámci NATO, pretože aj napriek zreformovaniu a skvalitneniu daných inštitúcií by Slovensko nebolo schopné zaistiť svoju bezpečnosť individuálne bez spojencov. Prelínanie vojenských a nevojenských ohrození a komplexnosť vnútornej a vonkajšej bezpečnosti si vyžiadali prebudovanie bezpečnostného systému SR. Tento proces je súčasťou adaptácie Slovenskej republiky na meniace sa globálne bezpečnostné prostredie a zároveň aj súčasťou jej integrácie do euroatlantických bezpečnostných štruktúr NATO.

Rozhodujúci krok týmto smerom predstavovalo prijatie *Ústavného zákona o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu č.227/2002 Z.z.*, ktorý bol Národnou radou SR schválený dňa 1. 5. 2002. Určil kompetencie a zodpovednosť jednotlivých vládnych orgánov v prípade bezpečnostných kríz a stanovil legislatívny rámec pre fungovanie mechanizmov krízového manažmentu[1] v rámci transformovaného bezpečnostného systému SR.[2] V neposlednom rade konštituoval Bezpečnostnú radu SR ako kľúčový koordinačný orgán v oblasti zahraničnej, bezpečnostnej a obrannej politiky Slovenskej republiky. Na ústavný zákon nadväzoval *Zákon o obrane SR č.319/2002 Z.z.* (23.5.2002), *Zákon o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu č.387/2002 Z.z.* (21.6.2002) a *Zákon o hospodárskej mobilizácii č.414/2002 Z.z.* (29.5.2002). Po prijatí koncepčných dokumentov ako *Bezpečnostná stratégia SR*, *Obranná stratégia SR* a *Vojenská stratégia SR* v priebehu roku 2001 bolo schválenie série bezpečnostných

[1] Krízový manažment predstavuje súhrn činností príslušných inštitúcií bezpečnostného systému štátu (ozbrojené sily, policajný zbor, spravodajské služby, vnútroštátne bezpečnostné agentúry a ďalšie). Je zameraný na monitorovanie a analýzu bezpečnostných hrozieb a prevenciu možných ohrození. V rámci krízového manažmentu sa realizuje plánovanie, organizovanie, implementácia a kontrola činností vykonávaných v súvislosti s prípravou a riešením bezpečnostných kríz a krízových situácií. Za týmto účelom sú vytvárané príslušné odborné orgány, legislatívne prostredie a nástroje na riešenie bezpečnostných kríz a krízových situácií v rámci koordinácie všetkých inštitúcií bezpečnostného systému štátu.

[2] Bezpečnostný systém je inštitucionálnym nástrojom bezpečnostnej politiky štátu. Je tvorený orgánmi rozhodovania, riadenia, výkonnými a zabezpečovacími zložkami, ktoré vzájomnými väzbami a činnosťami zabezpečujú koordinovaný postup pri zaisťovaní bezpečnosti štátu a jeho obyvateľov. Predstavuje mnohorozmerný komplex, ktorý sa skladá z politických, ekonomických, vojensko-obranných, vnútro-bezpečnostných, záchranárskych, zdravotníckych, humanitných, právnych, sociálnych, kultúrnych, historických, a ekologických prvkov a ich vzájomných väzieb. Jeho hlavnými prvkami sú ozbrojené sily, policajný zbor, spravodajské služby a vnútroštátne bezpečnostné agentúry. Zodpovednosť za zaručenie bezpečnosti štátu majú v rozsahu vymedzenej pôsobnosti zodpovedné vládne orgány a štátne inštitúcie.

zákonov druhým zásadným krokom na vytvorenie podmienok pre reformu bezpečnostného systému SR a pre integráciu Slovenska do NATO.

Paralelne s vytváraním koncepčných predpokladov a legislatívneho rámca pre tieto dva komplementárne procesy dochádzalo k analýze existujúceho stavu bezpečnostného systému SR a k príprave transformačných plánov. Na základe uznesení Vlády SR č.883/1999 a č.648/2000 bol vypracovaný *Návrh Koncepcie bezpečnostného systému SR*, ktorý bol schválený Radou obrany štátu dňa 15.10.2001. Vláda SR svojim uznesením č.310/2002 taktiež schválila dokument *Audit krízového manažmentu* (27.3.2002), ktorý vypracovala osobitná komisia pod vedením štátneho tajomníka Ministerstva obrany SR (Jozef Pivarči). Tieto materiály predstavovali východisko pre ďalšiu odbornú a politickú diskusiu o reforme bezpečnostného systému SR v kontexte prípravy Slovenska na členstvo v NATO. Jej priebeh reflektoval prijatie troch koncepčných strategických dokumentov z roku 2001 ako aj schválenie bezpečnostných zákonov v máji a júni 2002. Až po vytvorení tohto koncepčného a legislatívneho rámca bolo možné vypracovať finálnu verziu *Návrhu Koncepcie bezpečnostného systému SR*. Tento dokument obsahoval dva alternatívne modely konečnej podoby bezpečnostného systému SR.

V septembri 2002 bol Vláde SR predložený návrh *Koncepcie bezpečnostného systému SR*, ktorá ho uznesením č.1098/2002 zo dňa 9.10.2002 schválila a Bezpečnostnej rade SR (BR SR) uložila do dňa 31.3.2003 vypracovať návrh dokumentu *Plán realizácie koncepcie bezpečnostného systému SR podľa modelu č. 1*. Toto rozhodnutie predstavovalo medzník v transformácii bezpečnostného systému SR a znamenalo naštartovanie jeho reformy. Veľmi dôležitým faktorom bola skutočnosť, že gesciu nad reformou bezpečnostného systému SR prevzala BR SR ako nový orgán vytvorený na základe *Ústavného zákona o bezpečnosti štátu*. BR SR ako poradný orgán Vlády SR má za úlohu podieľať sa na tvorbe jednotnej štátnej politiky v oblasti bezpečnosti a na koordinácii jej praktického uskutočňovania. Taktiež má vyhodnocovať problematiku bezpečnosti Slovenska a predkladať vláde návrhy relevantných opatrení na zachovávanie bezpečnosti, na predchádzanie krízovým situáciám, ako aj návrhy na riešenie vzniknutej krízovej situácie.

Vláda SR dňa 26.2.2003 schválila všetky opatrenia navrhnuté BR SR a vydala uznesenie č. 138/2003, ktorým zaviazala BR SR vypracovať *Komplexný plán výstavby a ďalšieho rozvoja bezpečnostného systému SR na roky 2004 – 2010*. Tento *Komplexný plán* sa má stať základným a záväzným plánovacím dokumentom pre všetky úrovne rozhodovania a riadenia štátu v danej oblasti. Jeho význam má spočívať v tom, že stanoví základné princípy fungovania bezpečnostného systému SR a určí postupnosť reformných krokov. Jeho hlavným cieľom je výstavba a rozvoj integrovaného bezpečnostného systému štátu (IBSŠ), ktorý by zabezpečil efektívnu koordináciu jeho jednotlivých prvkov – relevantných vládnych orgánov, štátnych inštitúcií a ich podporných štruktúr. *Komplexný plán* by mal na základe zadefinovaných priorít vymedziť reálne časové horizonty pre transformáciu bezpečnostného systému SR a zohľadniť aktuálne a pravdepodobné bezpečnostné výzvy a ohrozenia. V neposlednom rade by tento dokument vytvoril systém plánovania úloh, ktorý je jednotný pre všetky prvky IBSŠ a ktorý je zároveň kompatibilný s plánovaním v rámci NATO a EÚ. V súvislosti s uznesením Vlády SR č. 138/2003 išlo o premenovanie pôvodného *Plánu realizácie koncepcie bezpečnostného systému SR podľa modelu č. 1* na *Komplexný plán* a o posun termínu jeho vypracovania.

Práca BR SR na „*Komplexnom pláne*“ nebola však jedinou náplňou jej činnosti. Jednotlivé výbory BR SR sa venovali širokému spektru otázok súvisiacich so zahraničnou, bezpečnostnou a obrannou politikou Slovenskej republiky. BR SR na svojom 2. rokovaní dňa 5.2.2003 odsúhlasila *Správu o stave boja proti terorizmu v SR* a medzi iným prediskutovala aj návrh na riešenie problémov SIS v oblasti

ochrany utajovaných skutočností. Na 3. rokovaní dňa 2. 4. 2003 bol odsúhlasený návrh na pristúpenie SR k dohovoru o cezhraničných vplyvoch priemyselných havárií a aktualizácia *Stratégie prevencie kriminality v SR na roky 2003-2006*. Dňa 5.6.2003 sa uskutočnilo 4. rokovanie BR SR, ktoré odsúhlasilo *Správu o stave zabezpečenia obrany SR za rok 2002 (vrátane vyhodnotenia plnenia úloh vyplývajúcich z realizácie Obrannej stratégie SR)*. BR SR sa pri tejto príležitosti venovala taktiež problémom SIS v oblasti ochrany utajovaných skutočností a prediskutovala aj návrh zákona o svojom pôsobení v čase mieru.

Prelom rokov 2002 a 2003 priniesol úspešné naštartovanie komplexných transformačných procesov v bezpečnostnom systéme SR. Jeho reforma je zatiaľ vo svojej prvej fáze a stojí pred ňou celý rad výziev. V krátkodobom časovom horizonte pôjde o harmonizáciu legislatívy v oblasti bezpečnosti, o aktualizáciu koncepčných strategických dokumentov, o posilnenie teoretického zázemia v tejto sfére, o zjednotenie krízového manažmentu pre krízy vojenského aj nevojenského charakteru, o vytvorenie situačného a analytického centra na celoštátnej úrovni, o vypracovanie scenárov možného ohrozenia SR a v neposlednom rade o intenzívnejšie zapojenie spravodajských služieb a zlepšenie ich koordinácie. V tejto súvislosti vystupuje do popredia rola BR SR, ktorá sa z hľadiska formovania zahraničnej, bezpečnostnej a obrannej politiky SR stáva nezastupiteľnou. Až do jesene roku 2002 v bezpečnostnom systéme SR chýbal prvok, ktorý by zaisťoval potrebnú koordináciu relevantných vládnych orgánov a štátnych inštitúcií v oblasti týchto troch politík. Dovtedy existujúca Rada obrany štátu plne nezodpovedala požiadavkám, ktoré na Slovensko kládlo meniace sa bezpečnostné prostredie a aktuálne bezpečnostné hrozby. BR SR má preto zásadný význam pre zaistenie bezpečnosti Slovenskej republiky v súčasných podmienkach. Jej jednotlivé výbory a odborné pracovné skupiny sa musia stať účinnými nástrojmi Vlády SR na efektívne riadenie a kontrolu bezpečnostného systému SR.

Na prelome rokov 2003 a 2004 sa proces formovania integrovaného bezpečnostného systému SR dostal do problémov. Nepodarilo sa naplniť uznesenie Vlády SR č.133/2003, v ktorom sa zaviazala, že plne zavedie nový systém krízového manažmentu štátu ako súčasť bezpečnostného systému SR do konca roku 2003. V rámci neho mala zabezpečiť plnú funkčnosť novej BR SR a jej podriadených výborov a podporných štruktúr, ako aj vytvoriť stále situačné centrum pre monitorovanie bezpečnostného prostredia doma aj v zahraničí. Na túto situáciu reagoval návrh na zriadenie Národného strediska krízového riadenia štátu - NSKR (vrátane situačného centra - SITCEN), ktorý bol predložený na 5. rokovanie BR SR dňa 28. 10. 2003. Členovia BR SR však poukázali na nedostatky vo vypracovanom materiály, najmä že neprešiel riadnym medzirezortným pripomienkovým konaním. Z predloženého návrhu nebolo jasné, aké zložky riadenia bezpečnostného systému v krízových situáciách budú aktívne a aké budú väzby medzi BR SR a NSKR. Tieto otázky sa mali vyšpecifikovať, návrh sa mal podložiť finančnými zdrojmi a takto dopracovaný materiál sa mal opätovne predložiť, po riadnom pripomienkovom konaní, na rokovanie BR SR.

Popri riešení otázky riadenia bezpečnostného systému SR – neuralgického bodu celej reformy – BR SR sa venovala aj ďalším problémom zahraničnej, bezpečnostnej a obrannej politiky. Prerokovala Koncepciu vnútornej bezpečnosti SR, ktorá hodnotila súčasný stav a navrhovala rozvoj jednotlivých oblastí vnútornej bezpečnosti (štátna moc, verejná moc, environmentálne hrozby a zdravotnícka starostlivosť, štátna hranica a migrácia, organizovaný zločin a terorizmus, komunikačné a informačné systémy, hospodárska ekonomika a finančníctvo) a ich zabezpečenie v časovom horizonte roku 2010.

Vypracovanie nových dokumentov predstavuje základný predpoklad pre pokračovanie reformy bezpečnostného systému SR, ako aj čiastkových reforiem jeho jednotlivých inštitúcií. Bezpečnostnú a obrannú politiku SR je potrebné prispôsobiť novým podmienkam plného členstva v NATO a EÚ

a adekvátne tomu sa musia nastaviť aj parametre reforiem v ozbrojených silách, polícii a spravodajských službách. Bez prijatia týchto nových dokumentov by bolo pokračovanie reforiem nekoncepčné a skôr či neskôr by došlo k ich zlyhaniu. Na druhej strane však revízia a aktualizácia strategických, koncepčných a plánovacích dokumentov pre oblasť bezpečnosti a obrany štátu nie je automatickou zárukou úspešného pokračovania reforiem. Prvoradým kritériom naďalej ostáva ich implementácia v praxi, pri zohľadnení dostupných finančných zdrojov a reálneho časového rámca. V tejto súvislosti to bude obzvlášť časový sklz pri prijímaní nových dokumentov, ktorý bude predstavovať veľké riziko pre plynulé napredovanie reforiem v rokoch 2006 - 2007.

Proces formovania integrovaného bezpečnostného systému SR bol naštartovaný v roku 2002 a za obdobie rokov 2003 - 2006 prešiel komplikovaným vývojom. Pod tlakom členských kritérií Aliancie a v súvislosti s implementáciou Programu zabezpečenia prípravy SR na členstvo v NATO (PRENAME) došlo k zahájeniu reformy bezpečnostného systému SR. Po vytvorení BR SR a Ústredného krízového štábu táto reforma ostala najmä v rovine odborných diskusií a v rámci prípravy relevantných dokumentov.

5.2 VYTVÁRANIE INTEGROVANÉHO BEZPEČNOSTNÉHO SYSTÉMU SR: ANNEX

Veľmi dôležitým impulzom pre ďalšie smerovanie reformy bezpečnostného systému SR bola politická reflexia súčasnej vlády na získanie členstva v NATO a EÚ. Na prvom zasadnutí BR SR po vstupe SR do oboch organizácií (7. rokovanie 6. júla 2004) jej členovia prijali uznesenie č. 36/2004, ktoré reagovalo na závery *Smernice pre obrannú politiku SR* z 23. júna 2004. Členovia BR SR uložili predsedom výborov BR SR pre zahraničnú politiku, obranné plánovanie a pre civilné núdzové plánovanie, aby vypracovali odborné stanoviská k potrebám prehodnotenia strategických, koncepčných a plánovacích dokumentov pre oblasť bezpečnosti a obrany štátu (*Bezpečnostná stratégia SR, Obranná stratégia SR, Vojenská stratégia SR, Koncepcia bezpečnostného systému SR, Koncepcia vnútornej bezpečnosti SR, Koncepcia reformy systému obrany*) a aby navrhli opatrenia na ich zmeny a doplnenie (*Uznesenie BR SR č.36 /2004...*, 2004).

V nadväznosti na uznesenie č. 36/2004 bolo na 8. rokovaní BR SR 9. novembra 2004 prijaté uznesenie č. 45/2004, prostredníctvom ktorého jej členovia vzali na vedomie informáciu k odborným stanoviskám jednotlivých výborov BR SR. Na základe toho odporučili podpredsedovi BR SR, ministrom zahraničných vecí, obrany, vnútra a riaditeľovi SIS vypracovať do 31. decembra 2004 spoločný harmonogram prípravy nových strategických, koncepčných a plánovacích dokumentov pre oblasť bezpečnosti a obrany štátu. Zároveň odporučili, aby nová *Bezpečnostná stratégia SR* bola vypracovaná do 30. júna 2005 (*Uznesenie BR SR č. 45/2004...*, 2004).

Vypracovanie nových dokumentov predstavuje základný predpoklad pre pokračovanie reformy bezpečnostného systému SR, ako aj čiastkových reforiem jeho jednotlivých inštitúcií. Bezpečnostnú a obrannú politiku SR je potrebné prispôsobiť novým podmienkam plného členstva v NATO a EÚ a adekvátne tomu sa musia nastaviť aj parametre reforiem v ozbrojených silách, polícii a spravodajských službách. Bez prijatia týchto nových dokumentov by bolo pokračovanie reforiem nekoncepčné a skôr či neskôr by došlo k ich zlyhaniu. Na druhej strane však revízia a aktualizácia strategických, koncepčných a plánovacích dokumentov pre oblasť bezpečnosti a obrany štátu nie je automatickou zárukou úspešného pokračovania reforiem. Prvoradým kritériom naďalej ostáva ich implementácia v praxi, pri zohľadnení dostupných finančných zdrojov a reálneho časového rámca.

V tejto súvislosti to bude obzvlášť časový sklz pri prijímaní nových dokumentov, ktorý bude predstavovať veľké riziko pre plynulé napredovanie reforiem v roku 2005.

Proces formovania integrovaného bezpečnostného systému SR bol naštartovaný v roku 2002 a za roky 2003 a 2004 prešiel komplikovaným vývojom. Pod tlakom členských kritérií Aliancie a v súvislosti s implementáciou *Programu zabezpečenia prípravy SR na členstvo v NATO* (PRENAME) došlo k zahájeniu reformy bezpečnostného systému SR. Po vytvorení BR SR a Ústredného krízového štábu táto reforma ostala najmä v rovine odborných diskusií a v rámci prípravy relevantných dokumentov. V priebehu roku 2004 sa ako jej neuralgický bod ukázala pomalosť pri zmene pôvodnej *Koncepcie bezpečnostného systému SR* z 9. októbra 2002, ktorá nedostatočne pokrývala problematiku riadenia bezpečnostného systému. Potvrdilo to aj 8. rokovanie BR SR 9. novembra 2004, z programu ktorého bol stiahnutý *Návrh na zmenu Koncepcie Bezpečnostného systému SR* obsahujúci aj rámcový návrh vytvorenia Národného strediska krízového riadenia NSKR (*Záznam z 8. rokovania...,* 2004).

Na základe analýzy existujúceho stavu možno konštatovať, že bezpečnostný systému SR je stále zameraný najmä na tradičné ohrozenia v oblastiach vnútornej a vonkajšej bezpečnosti. Prepájanie týchto dvoch oblastí napreduje pomaly a je sprevádzané veľkými problémami, ktoré znemožňujú charakterizovať súčasný bezpečnostný systém SR ako integrovaný. Z tohto pohľadu bezpečnostný systém SR len čiastočne pokrýva ekonomické a hospodárske hrozby (napr. ohrozenie dodávok strategických surovín), niektoré sociálne hrozby, potravinovú bezpečnosť alebo ochranu informačných systémov. Taktiež ochrana kritickej infraštruktúry najmä pred asymetrickými bezpečnostnými hrozbami nie je dostatočne rozvinutá.

Hlavnou príčinou uvedeného stavu je, že riadenie v bezpečnostnom systéme SR nie je zabezpečené jednotne. Doteraz nebol vytvorený stály koordinačný orgán krízového riadenia štátu na vrcholnej úrovni a ani orgán, ktorý by sa zaoberal sledovaním, analýzou a prevenciou bezpečnostných hrozieb (*Návrh modelu...,* 2003). Problematika riadenia bezpečnostného systému SR bola počas celého roku 2004 hlavnou náplňou odborných diskusií a jej nedoriešenosť spôsobuje, že implementačná fáza reformy sa výrazne spomalila. Jej oživenie je možné očakávať až po schválení adekvátnych zmien v *Koncepcii bezpečnostného systému SR* a následne po dopracovaní *Komplexného plánu výstavby a ďalšieho rozvoja Bezpečnostného systému SR do roku 2010*.

V nadväznosti na to bol na 6. rokovaní BR SR 2. marca 2004 predložený návrh na zmenu *Koncepcie bezpečnostného systému SR*, ktorá by sa dotýkala zavedenia nového modelu riadenia. Ten by sa mal odvíjať od vytvorenia stáleho koordinačného strediska Úradu vlády SR v podobe NSKR, ktoré by nahradilo činnosť doterajšieho Ústredného krízového štábu. Členovia BR SR však opäť konštatovali, že je potrebné dôkladnejšie zvážiť a jasne charakterizovať postavenie, charakter a zloženie BR SR v navrhovanom modely. Z dôvodu neprítomnosti všetkých prekladateľov bol materiál odročený na ďalšie rokovanie BR SR (*Záznam zo 6. rokovania...,* 2004). Preto sa 7. apríla 2004 uskutočnilo pracovné stretnutie ministrov a štátnych tajomníkov rezortov hospodárstva, vnútra, obrany, zahraničných vecí, spravodlivosti a zdravotníctva, ktorí prediskutovali podrobnosti navrhovaného modelu nového postavenia a zloženia BR SR, ako aj nového modelu riadenia v rámci bezpečnostného systému SR. Toto stretnutie opäť poukázalo na potrebu zmeny *Koncepcie bezpečnostného systému SR* a na dopracovanie chýbajúcich častí *Komplexného plánu výstavby a ďalšieho rozvoja Bezpečnostného systému SR na roky 2004 – 2010* (*Záznam zo 7. rokovania...,* 2004).

Popri riešení otázky riadenia bezpečnostného systému SR – neuralgického bodu celej reformy – BR SR sa venovala aj ďalším problémom zahraničnej, bezpečnostnej a obrannej politiky. Prerokovala

Koncepciu vnútornej bezpečnosti SR, ktorá hodnotila súčasný stav a navrhovala rozvoj jednotlivých oblastí vnútornej bezpečnosti (štátna moc, verejná moc, environmentálne hrozby a zdravotnícka starostlivosť, štátna hranica a migrácia, organizovaný zločin a terorizmus, komunikačné a informačné systémy, hospodárska ekonomika a finančníctvo) a ich zabezpečenie v časovom horizonte roku 2010. Na základe uznesenia BR SR č.20/2003 vláda túto koncepciu schválila 17. decembra 2003 (*Uznesenie č. 20/2003...*, 2003).

V oblasti bezpečnostnej politiky BR SR prerokovala okrem iného aj *Informáciu o vývoze, dovoze a reexporte vojenského materiálu* (2. marca 2004), *Zámer zabezpečenia spojenia systémom núdzových komunikácií, Koncepciu rozvoja štátnych hmotných rezerv* (6. júla 2004) a posúdila objem finančných prostriedkov navrhovaných v štátnom rozpočte na rok 2005 v rezortoch s priamym vplyvom na bezpečnosť SR (9. novembra 2004). V tejto súvislosti BR SR prediskutovala *Návrh na aktualizáciu strednodobého finančného výhľadu na roky 2006 – 2007* pre Slovenskú informačnú službu a rezorty obrany, vnútra a rezort dopravy, pôšt a telekomunikácií. V oblasti obrannej politiky BR SR prerokovala okrem iného aj *Správu o stave zabezpečenia obrany SR za rok 2003, Programový plán rezortu ministerstva obrany na roky 2005 až 2010* a *Strategické zameranie Vojenského spravodajstva v informačnej oblasti na roky 2004 – 2008* (6. júla 2004).

Veľmi dôležitým impulzom pre ďalšie smerovanie reformy bezpečnostného systému SR bola politická reflexia súčasnej vlády na získanie členstva v NATO a EÚ. Na prvom zasadnutí BR SR po vstupe SR do oboch organizácií (7. rokovanie 6. júla 2004) jej členovia prijali uznesenie č. 36/2004, ktoré reagovalo na závery *Smernice pre obrannú politiku SR* z 23. júna 2004 (bližšie v časti *3.1. Proces integrácie SR do NATO*). Členovia BR SR uložili predsedom výborov BR SR pre zahraničnú politiku, obranné plánovanie a pre civilné núdzové plánovanie, aby vypracovali odborné stanoviská k potrebám prehodnotenia strategických, koncepčných a plánovacích dokumentov pre oblasť bezpečnosti a obrany štátu (*Bezpečnostná stratégia SR, Obranná stratégia SR, Vojenská stratégia SR, Koncepcia bezpečnostného systému SR, Koncepcia vnútornej bezpečnosti SR, Koncepcia reformy systému obrany*) a aby navrhli opatrenia na ich zmeny a doplnenie (*Uznesenie BR SR č.36 /2004...*, 2004).

V nadväznosti na uznesenie č. 36/2004 bolo na 8. rokovaní BR SR 9. novembra 2004 prijaté uznesenie č. 45/2004, prostredníctvom ktorého jej členovia vzali na vedomie informáciu k odborným stanoviskám jednotlivých výborov BR SR. Na základe toho odporučili podpredsedovi BR SR, ministrom zahraničných vecí, obrany, vnútra a riaditeľovi SIS vypracovať do 31. decembra 2004 spoločný harmonogram prípravy nových strategických, koncepčných a plánovacích dokumentov pre oblasť bezpečnosti a obrany štátu. Zároveň odporučili, aby nová *Bezpečnostná stratégia SR* bola vypracovaná do 30. júna 2005 (*Uznesenie BR SR č. 45/2004...*, 2004).

Vypracovanie nových dokumentov predstavuje základný predpoklad pre pokračovanie reformy bezpečnostného systému SR, ako aj čiastkových reforiem jeho jednotlivých inštitúcií. Bezpečnostnú a obrannú politiku SR je potrebné prispôsobiť novým podmienkam plného členstva v NATO a EÚ a adekvátne tomu sa musia nastaviť aj parametre reforiem v ozbrojených silách, polícii a spravodajských službách. Bez prijatia týchto nových dokumentov by bolo pokračovanie reforiem nekoncepčné a skôr či neskôr by došlo k ich zlyhaniu. Na druhej strane však revízia a aktualizácia strategických, koncepčných a plánovacích dokumentov pre oblasť bezpečnosti a obrany štátu nie je automatickou zárukou úspešného pokračovania reforiem. Prvoradým kritériom naďalej ostáva ich implementácia v praxi, pri zohľadnení dostupných finančných zdrojov a reálneho časového rámca. V tejto súvislosti to bude obzvlášť časový sklz pri prijímaní nových dokumentov, ktorý bude predstavovať veľké riziko pre plynulé napredovanie reforiem v roku 2005. (Nová *Bezpečnostná stratégia SR* bola prijatá NR SR až v septembri 2005 – jeden a pol roka po vstupe SR do NATO a EÚ.

Tento časový sklz ohrozil koncepčnosť reforiem a vynútil si prijímanie jedno rázových a účelových riešení. Príkladom je *Smernica pre obrannú politiku SR* prijatá 23. júna 2004, ktorá na jednej strane veľmi dobre reflektuje aktuálnu situáciu po získaní členstva v NATO a EÚ, ale na strane druhej nemá oporu v zastrešujúcich dokumentoch, ktoré ešte v tomto čase neboli aktualizované – *Bezpečnostná stratégia SR* a *Obranná stratégia SR*. V záujme koncepčnej realizácie a systematickej implementácie reforiem je v budúcnosti potrebné zachovanie logickej a časovej nadväznosti dokumentov od zastrešujúcich stratégií (schvaľované NR SR) cez čiastkové koncepcie (schvaľované vládou) až po plánovacie dokumenty (schvaľované jednotlivými rezortmi).

Proces formovania integrovaného bezpečnostného systému SR bol naštartovaný v roku 2002 a za roky 2003 až 2005 prešiel komplikovaným vývojom. Pod tlakom členských kritérií Aliancie a v súvislosti s implementáciou *Programu zabezpečenia prípravy SR na členstvo v NATO* (PRENAME) došlo k zahájeniu reformy bezpečnostného systému SR. Po vytvorení BR SR a Ústredného krízového štábu táto reforma ostala najmä v rovine odborných diskusií a v rámci prípravy relevantných dokumentov. V priebehu rokov 2004 - 2005 sa ako jej neuralgický bod ukázala pomalosť pri zmene pôvodnej *Koncepcie bezpečnostného systému SR* z 9. októbra 2002, ktorá nedostatočne pokrývala problematiku riadenia bezpečnostného systému. Na základe analýzy existujúceho stavu možno konštatovať, že bezpečnostný systému SR je do veľkej miery zameraný najmä na tradičné ohrozenia v oblastiach vnútornej a vonkajšej bezpečnosti. Prepájanie týchto dvoch oblastí napreduje pomaly a je sprevádzané problémami. Z tohto pohľadu bezpečnostný systém SR len čiastočne pokrýva ekonomické a hospodárske hrozby (napr. ohrozenie dodávok strategických surovín), niektoré sociálne hrozby, potravinovú bezpečnosť alebo ochranu informačných systémov. Taktiež ochrana kritickej infraštruktúry najmä pred asymetrickými bezpečnostnými hrozbami ešte nie je dostatočne rozvinutá.

5.3 POKRAČOVANIE REFORMY SYSTÉMU OBRANY ŠTÁTU

Pôsobenie Ozbrojených síl SR (OS SR) sa v integračnom období riadilo podľa troch koncepčných dokumentov prijatých Národnou radou SR (NR SR) v roku 2001 (*Bezpečnostná stratégia SR, Obranná stratégia SR, Vojenská stratégia SR*). Prijatie týchto nových dokumentov znamenalo kvalitatívny posun vo formovaní bezpečnostnej a obrannej politiky SR a dalo jej ucelený a konzistentný charakter. Po vstupe SR do NATO a EÚ však došlo k zásadnej zmene nášho bezpečnostného postavenia, ktorá si vyžiadala vypracovať nové koncepčné dokumenty. Popri novej *Bezpečnostnej stratégii SR (BS SR)* bola v roku 2005 vypracovaná aj nová *Obranná stratégia SR*, prijatá NR SR 23. septembra 2005.

Obranná stratégia SR (2005) priamo nadväzuje na *Bezpečnostnú stratégiu SR (2005)* a identifikuje určujúce tendencie vývoja bezpečnostného prostredia pre oblasť obrany. Určuje základný cieľ i požiadavky na efektívnu obrannú politiku, ako aj na spôsobilosti OS SR. Obhajoba a presadzovanie bezpečnostných záujmov SR v širšom geografickom kontexte je označená za základný predpoklad jej bezpečnosti a obranyschopnosti. Podľa tohto dokumentu v dlhodobom časovom horizonte Slovensku nehrozí bezprostredný rozsiahly konvenčný vojenský konflikt a znižuje sa závažnosť a rozsah ďalších hrozieb vojenského charakteru. Zvyšuje sa však pravdepodobnosť a nebezpečenstvo nevojenských ohrození: Medzinárodný terorizmus a šírenie zbraní hromadného ničenia predstavujú pre Slovensko hlavnú globálnu hrozbu. V *Obrannej stratégii SR (2005)* sa konštatuje, že základné ciele svojej obrannej politiky bude SR realizovať z pozície euroatlantickej orientácie a do medzinárodných operácií pod vedením EÚ sa zapojí len za predpokladu zachovania ich komplementarity s úlohami NATO (*Obranná stratégia SR*, 2005).

Obranná stratégia SR (2005) definuje aj charakter transformácie ozbrojených síl, ktoré sa v súčasnosti síce početne redukujú, ale zároveň profesionalizujú a zlepšujú svoje vojenské spôsobilosti. V dôsledku realizovaných reforiem by Ozbrojené sily SR mali byť schopné zabezpečiť oveľa širšie spektrum činnosti ako v minulosti. Najdôležitejším predpokladom ich efektivity bude schopnosť rýchleho nasadenia a dlhej udržateľnosti v priestore operačného pôsobenia, čo by malo byť zabezpečené prostredníctvom strategickej prepravy a zdokonalenia spravodajskej, informačnej, komunikačnej a logistickej podpory. Nová *Obranná stratégia SR* predstavuje koncepčný základ, o ktorý sa opierajú realizačné dokumenty a plány Ministerstva obrany SR (MO SR) vrátane najdôležitejších - *Dlhodobého plánu štruktúry a rozvoja OS SR* a *Smernice pre obranné plánovanie na roky 2007 až 2012*. Zároveň nahrádza dva pôvodné koncepčné dokumenty z roku 2001 – *Obrannú stratégiu SR* a *Vojenskú stratégiu SR*.

Bezpečnostná stratégia SR (2005) a *Obranná stratégia SR* (2005) definujú Ozbrojené sily SR (OS SR) ako jeden z najdôležitejších nástrojov realizácie zahraničnej a bezpečnostnej politiky štátu. Tento nástroj je v súčasných medzinárodných podmienkach efektívny len za predpokladu, že disponuje adekvátnymi vojenskými spôsobilosťami. Aby OS SR dosiahli tieto vojenské spôsobilosti, prechádzajú procesom profesionalizácie a modernizácie, ktorý využíva výhody kolektívnej obrany zaisťovanej v rámci NATO. Aliancia garantuje SR spojeneckú pomoc v prípade jej ohrozenia, zároveň však požaduje, aby OS SR boli pripravené pomôcť spojencom v prípade ich ohrozenia. Podľa článku 5. Severoatlantickej zmluvy z roku 1949 ide o pomoc pri priamom teritoriálnom ohrození členských štátov a podľa Strategickej koncepcie NATO z roku 1999 ide aj o pomoc proti nepriamym hrozbám vznikajúcim mimo územia členských štátov Aliancie. SR musí byť preto pripravená poskytnúť vojenskú pomoc prostredníctvom zapojenia svojich vojenských jednotiek do mnohonárodných expedičných operácií, ktoré budú v zahraničí čeliť priamym aj nepriamym bezpečnostným hrozbám. Tieto operácie môžu byť realizované nielen v rámci NATO, ale aj v rámci EÚ alebo inej medzinárodnej organizácie či ad hoc koalície spojeneckých štátov.

5.4 PRED ODPORÚČANIAMI: PROFESIONALIZÁCIA OZBROJENÝCH SÍL ŠTÁTOV ZÁPADNEJ AFRIKY

Existuje jeden faktor, ktorý je spoločný pre proces reforiem bezpečnostného sektora ako v rozvojových krajinách, tak aj vo vyspelých štátoch. Jedná sa o prítomnosť širokého spektra nových bezpečnostných hrozieb. Zmena globálneho bezpečnostného prostredia v posledných 15 rokoch so sebou priniesla nárast takých ohrození ako proliferácia zbraní hromadného ničenia, medzinárodný terorizmus, cezhraničný organizovaný zločin, nezákonný obchod s ľuďmi a kontrolovanými tovarmi, masová imigrácia, pranie špinavých peňazí alebo zraniteľnosť priemyselnej, transportnej a komunikačnej infraštruktúry. Tieto hrozby prinášajú rovnaké výzvy pre fungovanie bezpečnostného systému štátu bez ohľadu na jeho vyspelosť. Aj keď štáty Západnej Afriky a ďalšie rozvojové krajiny majú nepomerne menší potenciál a sú vnútorne labilnejšie než vyspelé štáty, musia čeliť rovnakým hrozbám. Ich mocenské inštitúcie sa musia tejto situácii prispôsobovať a posilňovať svoju akcieschopnosť a účinnosť. To však vytvára potenciálne ohrozenie rovnováhy medzi efektivitou bezpečnostného systému štátu a jeho politickým riadením a kontrolou zo strany vládnych orgánov.

Špecifický charakter regionálneho bezpečnostného prostredia v Západnej Afrike spôsobuje, že ozbrojené sily tamojších štátov sú častejšie využívané vo vnútorných konfliktoch, než pri zaisťovaní vonkajšej bezpečnosti materských krajín. Väčšina tamojších ozbrojených konfliktov prebieha vo vnútri štátov v podobe občianskych vojen, etnických a religióznych konfliktov alebo sociálnych nepokojov. Príslušníci ozbrojených síl boli do týchto konfliktov veľmi často zapojení na rôznych

znepriatelených stranách a ich výzbroj a výcvik prispeli k eskalácii násilia. Profesionalizácia ozbrojených síl západoafrických štátov by sa mala stať zárukou toho, že ich príslušníci si zachovajú neutralitu v kmeňových, náboženských a národnostných konfliktoch. Profesionálne pripravení a politicky neutrálni dôstojníci a vojaci lojálny centrálnej vláde budú predstavovať garanta bezpečnostnej stability krajiny a môžu pôsobiť ako prevencia voči vzniku vnútorných konfliktov, ktoré v tomto regióne mnohokrát vedú k zlyhaniu štátnych štruktúr a k faktickej anarchii.

Kľúčovým predpokladom pre efektívne využitie profesionalizovaných ozbrojených síl je však taká centrálna vláda, ktorá bude mať umiernený a aspoň čiastočne demokratický charakter. V prípade, že v niektorej krajne sa k moci dostane vládnuca elita orientovaná autokraticky, ozbrojená sily môže zneužiť ako represívny nástroj. Túto hrozbu nie je možné odstrániť a bude mať latentný charakter až dovtedy, kým sa v danej krajine neukončí proces demokratizácie a hospodárskej revitalizácie. Až politicky konsolidovaná a ekonomicky a bezpečnostne stabilná krajina môže profitovať z úspešného procesu reformy bezpečnostného sektora, ktorého prvým výstupom by mali byť profesionálne ozbrojené sily.

Krajiny Západnej Afriky vytvárajú regionálny bezpečnostný komplex. Ich medzištátne vzťahy a národne záujmy sa ovplyvňujú a sú vzájomne podmienené do takej miery, že zaistenie bezpečnosti každej jednotlivej krajiny závisí od úrovne bezpečnosti v susedných krajinách. Riešenie regionálnych bezpečnostných problémov, ktoré sa najčastejšie prejavujú vnútroštátnymi konfliktami si vyžaduje pripravenosť susedných štátov na vyslanie mierových síl s mandátom niektorej z medzinárodných organizácií. Len spoločným úsilím západoafrických krajín bude možné riešiť vnútorný konflikt v niektorom zo štátov tohto regiónu a zabrániť jeho eskalácii. Najefektívnejším nástrojom na realizáciu mierových operácií budú profesionálne ozbrojené sily týchto krajín, ktoré by mali zasahovať len s medzinárodným mandátom a prípadne s vojensko-logistickou podporou niektorej z vyspelých krajín. Príkladom pre takýto koordinovaný krízový manažment bola spolupráca Severoatlantickej aliancie (NATO) a Organizácie africkej jednoty (OAJ) pri zaisťovaní mierovej operácie v sudánskej provincii Darfúr.

V súvislosti s aktuálnymi trendmi je potrebné profesionalizáciu ozbrojených síl západoafrických štátov vnímať v kontexte ich použitia nielen ako nástroja na zaistenie vnútornej bezpečnosti materskej krajiny, ale v čoraz rastúcej miere aj ako nástroja, ktorý sa dá použiť v regionálnom rámci na presadenie rozhodnutí medzinárodného spoločenstva pri zaisťovaní mieru a pri odstraňovaní regionálnych zdrojov bezpečnostnej nestability. V tejto súvislosti by sa mal položiť dôraz predovšetkým na použitie profesionalizovaných ozbrojených síl s mandátom nadnárodných organizácií na realizáciu krízového manažmentu. Náročnosť takéhoto nasadenia si bude vyžadovať profesionálne pripravených a vycvičených dôstojníkov a vojakov, ktorí budú patrične vyzbrojení a vybavení, aby mohli pôsobiť v rámci západnej Afriky aj mimo územia materských krajín. Práve táto dimenzia reformy bezpečnostného sektora sa na základe analýzy súčasnej situácie javí ako najperspektívnejšia. Pre členské štáty NATO a EÚ táto dimenzia poskytuje veľmi vhodný priestor nielen na finančnú podporu profesionalizácie západoafrických ozbrojených síl, ale aj na odborné poradenstvo a odovzdávanie skúseností. Platí to aj pre Slovenskú republiku, ktorá za posledných 15 rokov získala dostatok skúseností ako s profesionalizáciou OS SR, tak aj s nasadením v mierových misiách a operáciách krízového manažmentu. To jej umožní zapojiť sa do odovzdávania skúseností a odborného poradenstva tým štátom Západnej Afriky, ktoré pristúpia k profesionalizácii svojich ozbrojených síl podľa vyššie načrtnutých kritérií.

Pri asistencii v procese reformy bezpečnostného sektora a pri profesionalizácii ich ozbrojených síl je potrebné reflektovať špecifiká tej ktorej západoafrickej krajiny. Avšak existuje aj niekoľko

všeobecných trendov, ktoré ovplyvňujú situáciu v celom regióne. Medzi ne patrí nárast významu problematiky civilno-vojenských vzťahov, ktorá bude priamo súvisieť s profesionalizáciou ozbrojených síl a so zmenou ich postavenia v rámci spoločnosti. Vplyv na charakter civilno-vojenských vzťahov bude mať medzinárodná situácia v Západnej Afrike, v rámci ktorej sa vytvárajú jednotlivé bezpečnostné hrozby a špecifické typy ohrození, na ktoré musia byť ozbrojené sily pripravené reagovať. Druhou oblasťou je vnútropolitická situácia v tom ktorom štáte, nakoľko politické a ekonomické faktory zohrávajú dôležitú rolu pri formovaní charakteru a typu profesionálnych ozbrojených síl. Poslednou oblasťou, v ktorej prebiehajú zmeny v sfére civilno-vojenských vzťahov, je oblasť spoločenská. Ide o historické tradície a kultúrne orientácie súvisiace s postavením ozbrojených síl v spoločnosti. Transformácia ozbrojených síl nie je determinovaná len racionálnymi faktormi, ktoré majú svoj pôvod v zahraničnopolitickej a vnútropolitickej oblasti, ale svoju úlohu zohrávajú aj faktory ako tradícia ozbrojených síl a dedičstvo minulosti vo vzťahu k ich organizačnej štruktúre, charakteru či vojenskej kultúre.

Ozbrojené sily západoafrických štátov sa budú musieť vyrovnať s otázkou, akým spôsobom prakticky realizovať svoju profesionalizáciu. V posledných rokoch sa v tomto regióne v rastúcej miere prejavila potreba reformy princípov vojenskej služby. Oproti historicko-tradicionalistickým faktorom nadobúdali čoraz väčší význam racionálne odborné argumenty, ktoré dôslednejšie reflektovali meniace sa podmienky v rámci bezpečnostného sektora jednotlivých krajín. Aj v prípade Západnej Afriky by sa hlavným trendom malo stať reformovanie početnej armády založenej na brancoch a jej postupné nahradenie menšou kádrovou armádou, založenou na kvalitne vycvičených profesionálnych dôstojníkoch a vojakoch. Práve podpora tohto trendu je najvýznamnejším predpokladom zvyšovania úrovne profesionalizácie ozbrojených síl západoafrických štátov. Tento proces sa môže realizovať v niekoľkých stupňoch a závisí od podmienok, ktoré v súčasnosti existujú v jednotlivých krajinách Západnej Afriky. Najradikálnejším riešením je okamžité zrušenie všeobecnej brannej povinnosti v tých krajinách v ktorých existuje a zavedenie čisto profesionálnej armády. Miernejším stupňom, respektíve variantom je skrátenie dĺžky povinnej základnej vojenskej služby a postupné zrušenie polovojenských milícií.

6 ODPORÚČANIA

1. Odborníci na civilno-vojenské vzťahy a bezpečnostné štúdie, ako aj experti na rozvojovú pomoc a „dobré vládnutie“ /„dobré spravovanie“/ (*good governance*) odpoúčajú praktické zužitkovanie svojich výskumov a štúdií venovaných reforme bezpečnostného sektora. Najčastejším spôsobom aplikácie ich teoretických záverov do politickej reality predstavuje odborné poradenstvo medzinárodným organizáciám a rozvojovým krajinám, ktoré sa snažia o vytvorenie funkčných a kontrolovateľných bezpečnostných inštitúcií.

2. V celom rade rozvojových krajín tretieho sveta prebiehajú procesy post-konfliktnej stabilizácie a rekonštrukcie, ktoré sa sústreďujú na otázku fungovania bezpečnostného systému štátu. Platí to aj pre región Západnej Afriky, v ktorom je viacero krajín vystavených akútnej alebo latentnej hrozbe zlyhania štátnych štruktúr a následnej hrozbe bezpečnostnej destabilizácie a humanitárnej katastrofy.

3. Prvou prioritou týchto krajín by malo byť vytvorenie takých štruktúr a mechanizmov, prostredníctvom ktorých by miestne politické autority mohli manažovať mocenské inštitúcie. V podmienkach fungovania tamojších politických režimov a v dôsledku lokálnych sociálno-spoločenských a kultúrnych špecifík je v súčasnosti **bezpredmetné** reformovať bezpečnostný sektor paralelne v oboch jeho dimenziách – inštitucionálnej a demokratickej.

4. Charakter vládnucich elít a úroveň politickej vyspelosti miestnej spoločnosti (Západná Afrika) nevytvára podmienky na rozvoj verejnej kontroly mocenských inštitúcií a na zvyšovanie transparentnosti bezpečnostného sektora. Skúsenosti Slovenskej republiky s reformou bezpečnostného sektora sú preto použiteľné len obmedzene a majú skôr charakter *vízie* pre budúcnosť.

5. Z tohto dôvodu je potrebné všetko úsilie medzinárodného spoločenstva sústrediť len na inštitucionálnu rovinu a posilniť systém politického riadenia a kontroly mocenských inštitúcií zo strany centrálnych vládnych orgánov. Aj keď táto kontrola nebude mať vždy plne demokratický charakter a bude závisieť od politického profilu miestneho režimu, jej pozitívom bude efektívnejšie podriadenie ozbrojených síl, polície a spravodajských služieb najvyšším politickým autoritám štátu.

6. Hlavným cieľom reformy ozbrojených síl by malo byť zníženie previazanosti príslušníkov mocenských inštitúcií s miestnymi klanovými združeniami a skupinami oligarchov a zvýšenie ich lojality voči centrálnym vládnym orgánom.

7. Naplnenie týchto cieľov si vyžaduje na miestne pomery nadštandardné finančné zaistenie a spoločensky uznávané postavenie pre všetkých príslušníkov mocenských inštitúcií. Pri splnení týchto predpokladov sa významne obmedzí riziko rozpadu bezpečnostného systému štátu a jeho inštitúcií, ktoré vzniká v prípade eskalácie vnútorných politických, etnických, náboženským či kmeňových sporov do podoby lokálnych konfliktov alebo celoštátnej občianskej vojny.

8. Najväčšiu hrozbu predstavuje následné zlyhanie všetkých štátnych štruktúr, pričom tento stav faktickej anarchie môže byť iniciovaný práve rozpadom mocenských inštitúcií. Posilnenie homogenity ozbrojených síl, polície a spravodajských služieb a ich plné podriadenie politickému riadeniu a kontrole zo strany centrálnych vládnych orgánom je kľúčovým

predpokladom naštartovania reformy bezpečnostného sektora nielen v Západnej Afrike, ale aj v ďalších rizikových regiónoch.

9. Až v ďalšej fáze reformy bezpečnostného sektora je možné pristúpiť k postupnému posilňovaniu demokratizačnej roviny tohto procesu. V strednodobej časovej perspektíve a za predpokladu vnútornej politickej, hospodárskej a bezpečnostnej stability konkrétneho rozvojového štátu sa môže posilniť úloha parlamentu a jeho relevantných výborov a v neposlednom rade naštartovať profesionalizáciu nielen mocenských inštitúcií, ale aj riadiacich a kontrolných orgánov na úrovni ústrednej štátnej správy.

10. Vytvorenie efektívnych a akcieschopných ozbrojených síl, polície a spravodajských služieb, ktoré by zároveň boli podriadené funkčnej politickej kontrole vládnych autorít predstavuje prvú fázu reformy bezpečnostného sektora.

11. Vyspelé krajiny majú tradične demokratický a efektívne fungujúci systém demokratického riadenia a kontroly mocenských inštitúcií, takže táto fáza reformy sa ich v minulosti netýkala. Je relevantná len pre rozvojové krajiny vystavené hrozbe vnútorných alebo cezhraničných konfliktov. Až po realizácii prvej fázy reforiem môžu také štáty, ako napríklad krajiny Západnej Afriky, začať uvažovať o implementácii druhej fázy reformy bezpečnostného sektora. Jej kľúčovým predmetom je otázka verejnej kontroly inštitúcií tohto sektora. Táto otázka je však v podmienkach rozvojových štátov s autoritatívnymi režimami a veľkými deficitmi demokracie v horizonte najbližších rokov ešte neaktuálna.

12. V prípade Západnej Afriky bude potrebné sústrediť zahraničnú finančnú pomoc a poradenstvo na postupnú reformu jednotlivých mocenských inštitúcií. Prioritou by sa mali stať ozbrojené sily, ako najsilnejší mocenský nástroj tamojších krajín a najefektívnejší garant vnútornej stability. V tejto súvislosti do popredia vystupuje potreba urýchliť proces profesionalizácie ozbrojených síl, ktorý by mal prebiehať koordinovane a zaistiť ich neutralitu v klanových, etnických, náboženských a kmeňových sporoch toho ktorého štátu. Len v dôsledku toho budú ozbrojené sily slúžiť ako bezpečnostný stabilizátor a nie ako potenciálny hrozba v podobe násilného zasahovania do vnútropolitického vývoja.

7 VYBRANÁ LITERATÚRA

BALL, N., 2002: Democratic Governance in the Security Sector. Workshop paper of UNDP, 5 February

BAYLIS, J. – WIRTZ, J. – COHEN, E. – GRAY, C. S., 2002: Strategy in the Contemporary World. Oxford University Press, Oxford, UK

BORN, H., 2003: Parliamentary Oversight of the Security Sector. Inter-Parliamentary Union and Geneva Centre for Democratic control of Armed Forces, Geneva

BRZOSKA, M. –; WULF, H., 2003: Security Sector Reform. In: Conversion Survey 2003, Bonn International Center for Conversion, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden

BUZAN, B., 1991: People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era. Lynne Rienner Publ., London

BUZAN, B. – WAEVER, O., 1998: Security – a New Framework for Analysis. L. Pienner Publishers, Boulder, USA 1998

EDMUNDS, T., 2001: Security Sector Reform: Concepts and Implementation. Workshop paper for Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, 20.-23. November

EDMUNDS, T., 2001: Definning Security Sector Reform. In: Civil-Military Relations in Central and Eastern Europe Network. Newsletter No.3, October

HENDRICKSON, D. – KARKOSZKA, A., 2002: The challenges of Security Sector Reform. In: SIPRI Yearbook 2002. Stockholm International Peace Research Institute, Oxford University Press

HENDRICKSON, D., 1999: A Review of Security Sector Reform. Working Paper No. 1, Centre for Defence Studies, King's College London, September

HUISMAN, S., 2002: Transparency and Accountability of Police forces, Security Services and Intelligence Agencies. Conference paper for 5th International Security Forum, Zürich 14.-16. October

HUNTINGTON, S., 1957: The Soldier and the State. Harward UP, New York

KARKOSZKA, A., 2003: Security Sector Reform – the Concept, its Political Usefulness and Growing Importance. In: Setting the 21st Century Security Agenda, Peter Lang publ., Bern Switzerland

KORBA, M. - KMEC, V., 2000: Civilno-vojenské vzťahy a scenáre ich vývoja v SR, Slovenská spoločnosť pre zahraničnú politiku a Friedrich Ebert Stiftung, Bratislava

KORBA, M., 2001: Civil-Militarty Relations in Slovakia from the Perspective of NATO Integration, Slovak Foreign Policy Affairs, (Vol.II, No.2), SFPA, Bratislava

KMEC, V., 2002: Bezpečnosť Slovenskej republiky a integrácia do NATO a Európskej únie. Bratislava, Inštitút pre verejné otázky, Bratislava

KOPECKÝ, Gabriel, 2004: Slovakia: Sizing and Shaping the Future Force. In: Security-Sector Reform and Transparency-Building. In: Harmonie Papers. Groningen, Centre of European Security Studies 2004, pp. 81 – 89.

LAW, D. – FLURI, P., 2003: Conclusions II. In: Security Sector Expert Formation, National Defence Academy Vienna and Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces

LOWENTHAL, M., 2000: Intelligence – from Secrets to Policy. CQ Press, Washington D. C

MATEEVA, R. – FLURI, P., 2003: Introduction. In: The Way Ahead in Security Sector. Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces. Geneva

OECD/Development Assistant Committee 2001

PERLMUTTER, A., 1977: The Military and Politics in Modern Times: on Professionals, Praetorians, and Revolutionary Soldiers, Yale University Press, New Haven

PICK, O. - SARVAŠ, Š., 1997: Democratic Control over Security Policy and Armed Forces, Security Policy and Conflict Studies No.41 (Spring 1997)

SAMSON, IVO, 2004: Slovakia: Getting Real about Security. In: Security-Sector Reform and Transparency-Building. In: Harmonie Papers. Groningen, Centre of European Security Studies 2004, pp. 71 – 80.

SAMSON, IVO, 2004: Slovakia. In: Giessmann, Hans J. (ed.): Security Handbook 2004 – The Twin Enlargement of NATO and EU. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft 2004, str. 271 – 286.

SAMSON, IVO, 2005: Slovakia´s Security and Transatlantic Relations. In: Lansford, Tom - Tashev, Blagovest (ed.): Old Europe, New Europe and the US – Renegotiating Transatlantic Security in the Post 9/11 Era. Aldershot – Burlington, Ashgate 2005, pp. 219 – 238.

SARVAŠ, Š. - STACH, S., 1997: Demokratická kontrola bezpečnostnej politiky a ozbrojených síl, Bezpečnosť a armáda v modernej spoločnosti, Fakulta sociálnych vied UK, Praha

SNYDER, C., 1999: Contemporary Security and Strategy. Macmillan Press, London

VOLTEN, P., 1995: Rozbor vzťahov medzi civilistami a vojakmi, Doplnková príručka k referátom projektu vzdelávania o národnej bezpečnosti, MOSR, Bratislava

TERRIFF, T. – MORGAN, P., 1999: Security Studies Today. Polity Press, Cambridge

WINKLER, T. H., 2002: Managing Change – The Reform and Democratic Control of the Security Sector and International Order. Occasional Paper No. 1, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, October