

AKTUÁLNÍ MOŽNOSTI A LIMITY VYTVÁŘENÍ SYSTÉMU KOMPLEXNÍHO ŘÍZENÍ BEZPEČNOSTI ČESKÉ REPUBLIKY

CURRENT POSSIBILITIES OF BUILDING A COMPREHENSIVE SECURITY MANAGEMENT SYSTEM OF THE CZECH REPUBLIC

Miloš BALABÁN, Antonín RAŠEK
balaban@fsv.cuni.cz, rasek@centrum.cz

Došlo 30. 5. 2011, upraveno 25. 1. 2012, přijato 1. 2. 2012.

Dostupné na http://www.population-protection.eu/attachments/040_vol4n1_balaban_rasek.pdf.

Abstract

The study explores the possibilities of building a comprehensive security management system for the Czech Republic. The concept of the comprehensive security management system is based on the premise that to cope with a broad range of security challenges we need a state-controlled, sufficiently centralized yet flexible security system that will, at all its levels, guarantee coordinated action to implement the required measures, while leaving enough scope for solving security problems at the lowest possible level. In drafting the concept of the system, the main emphasis so far has been on building its formal structure and elements (which reflects the realities of the Czech security environment). Less attention has been paid to linking the elements and to the management process itself, i. e. to assessing how the system would behave in operation and how effectively it can fulfill the stated aims. While the concept of the system as well as its actors have been defined only in general terms, a critical analysis has revealed a number of problems even at this level: in the drafting and implementation of security documents, in adopting strategic decisions concerning security and in the operation of key security departments. The article also discusses the present-day development of the Czech security system and the problems of its operation.

Keywords

System of Comprehensive Security Management in the Czech Republic, Security system, Security Strategy, Security Policy, Dimensions of security, Budget, Strategic management.

V Bezpečnostní strategii České republiky z roku 2011 se konstatuje, že „Institucionálním nástrojem bezpečnostní politiky státu je odpovídající bezpečnostní systém, jehož základní funkcí je integrovat, koordinovat a řídit jednotlivé složky a pružně reagovat na vzniklé hrozby“. Pro autory studie to

představuje určité zadostiučinění, neboť se problematikou systému komplexního řízení bezpečnosti ČR zabývají již deset let. V roce 2002 na toto téma publikovali první studii, kde byla definována některá základní východiska a parametry systému, a od té doby je dané téma stále v centru naší pozornosti.¹

K uvedenému je třeba dodat, že před vzpomínanými deseti lety byly impulsem k napsání první studie jednak události, které následovaly po 11. září 2001, kdy nejen ve Spojených státech amerických začal proces určitého přehodnocování přístupů k zajišťování bezpečnosti, a jednak zahájení reformy ozbrojených sil ČR – tedy procesu, který před deseti lety otevřel, i díky mnoha „otevřeným hlavám“ v tehdejšímu Centru pro reformu ozbrojených sil (je možné vzpomenout např. generála Jaroslava Škopka) celou řadu nových otázek o budoucí podobě bezpečnosti ČR.

Klíčovým východiskem konceptu systému komplexního řízení bezpečnosti je, že pokud chceme čelit širokému spektru bezpečnostních hrozeb, musíme mít k dispozici bezpečnostní systém, jež bude splňovat dva základní požadavky: musí být státem řízený, dostatečně centralizovaný a zároveň flexibilní, zajišťující jednotný a koordinovaný postup na všech úrovních systému při realizaci potřebných opatření a zároveň musí poskytovat dostatek prostoru, aby bylo možné bezpečnostní problémy řešit v co možná nejnižších „patrech“ systému. Zvláště od počátku minulého dekády je přitom jasné, že zajišťování bezpečnosti přestalo být výhradní zodpovědností tradičních aktérů, jakými jsou třeba armáda, policie či hasiči. Do procesu začaly vstupovat i další aktéři – zdravotnické a sociální služby, orgány státní správy a samosprávy, nevládní organizace a sdružení a také, nikoliv v poslední řadě, komerční sektor.

Je také nutné zvýraznit, že pokud hovoříme o systému komplexního řízení bezpečnosti, je to také odrazem debaty, která probíhá od 90. let minulého století, debaty o tzv. rozšířeném pojetí bezpečnosti. Tento přístup má rovinu analytickou i politickou, nicméně dodnes ale není k dispozici žádný ucelený a obecně přijímaný model. Je ale respektován model tzv. kodaňské školy, podle kterého již není národní stát jediným privilegovaným referenčním objektem bezpečnosti.² Jednotlivé entity (jednotlivci, komunity, privátní subjekty, národy, státy) vyžadují různá bezpečnostní prizmata a přístupy. Klasický model vnitřní bezpečnosti a bezpečnosti obecně je rozšířen od vojensky pojaté bezpečnosti národního státu směrem k mezinárodní – globální i regionální – ekonomické, společenské lidskoprávní sociální, environmentální, surovinové, finanční a zdravotní dimenzi bezpečnosti. Odpovědnost za takto pojatou bezpečnost už nemůže ležet pouze a výhradně na národním státu: odpovědnost je rozšířena nahoru, tj. směrem k mezinárodním organizacím, a dolů, tj. k výkonu samospráv, komunit, nevládních organizací, soukromých subjektů a občanům.

V této souvislosti je nutné poznamenat, že komplexnost bezpečnosti, resp. přístupů k bezpečnosti silně reflektují i strategické dokumenty NATO a EU. Je zde možné např. připomenout strategickou koncepci NATO z roku 2010 (kde se píše: *k účinnému zvládnutí krizí je nezbytný komplexní politický, civilní a vojenský přístup*), dále Evropskou bezpečnostní strategii z roku 2003 (kde je uvedeno, že

čelit hrozbám vyžaduje kombinaci vícera způsobů zasahování) a také dnes již prezentovanou Strategii vnitřní bezpečnosti EU z roku 2010 (kde je napsáno, že *Koncepci vnitřní bezpečnosti je třeba vnímat jako širokou a komplexní koncepci, která zahrnuje řadu sektorů s cílem reagovat na široké spektrum hrozeb*).³

Při vypracovávání konceptu systému komplexního řízení bezpečnosti jsme se v relaci k českým realitám dosud soustředovali na vytvoření formální struktury bezpečnostního systému, tj. jeho prvků a struktury, méně vazbami mezi jednotlivými prvky a hlavně samotným řídicím procesem, tj. ze systémového hlediska chování systému v dynamickém režimu z hlediska efektivity realizace vytýčených cílů. Rozpracování zůstalo na obecné úrovni, stejně tak identifikace aktérů systému. Kritická analýza prokázala, že i v této oblasti je celá řada problémů, např. v tvorbě a realizaci bezpečnostních dokumentů, při přijímání strategických rozhodnutí v oblasti bezpečnosti nebo fungování klíčových bezpečnostních resortů.

Je přitom faktem, že po celou dobu existence samostatné ČR bylo patrné velmi nízké, resp. žádné respektování jakýchkoliv dokumentů strategického řízení v oblasti bezpečnosti obecně a výstavby prvků bezpečnostního systému zvláště.

Jsou patrné tyto další deficity tvorby a realizace bezpečnostní politiky:

- bezpečnostní politika, její tvorba a realizace je zatím nevýraznou součástí veřejné politiky,
- je zjevná netransparentnost rozhodovacích procesů v oblasti bezpečnostní politiky a nižší míra profesionality jejích aktérů,
- existuje nedostatečná úroveň a obsah civilního řízení a kontroly bezpečnostního systému jako celku i jeho jednotlivých hlavních součástí,
- trvá absence kvalifikované odborné i veřejné diskuze o bezpečnostní politice ČR a jejích prioritách, dochází k zastínění možné diskuze permanentními „kauzami“ a skandály v ministerstvech obrany, vnitra a zahraničních věcí,
- trvá nízká míra participace občanské veřejnosti na tvorbě a realizaci bezpečnostní politiky, s tím souvisí i nízká schopnost bezpečnostních profesionálů „prodat“ problematiku, kterou se zabývají, srozumitelným způsobem širší veřejnosti,
- existují rezervy v přípravě profesionálů pro oblast bezpečnosti.

Problematická je i alokace zdrojů pro zajišťování bezpečnosti země. Výdaje na vnitřní a vnější bezpečnost se zdají být autonomními (stejně jako politika v oblasti vnitřní a vnější bezpečnosti). A více než politická shoda v koaliční vládě na prioritách bezpečnostní politiky vycházející ze strategických bezpečnostních dokumentů spíše funguje automatismus rozpočtového mechanismu. Expert SBP CESES FSV UK Bohuslav Pernica pak oprávněně vznesl ve své analýze „Strategické dokumenty a rozpočtová politika české vlády po roce 1998“ otázku, kdo vlastně řídí domácí bezpečnostní politiku – a došel po analýze činnosti dosavadních českých vlád k závěru, že je to spíše ministerstvo financí.⁴

V kontextu řečeného není samozřejmě jednoduché udržovat bezpečnostní systém jako funkční i z toho důvodu, že fungování bezpečnostního systému, výstavba a rozvoj schopností jeho jednotlivých složek, hospodářské a finanční

zabezpečení představují dlouhodobý a náročný proces využívající praktických zkušeností jednak z řešení různých krizových situací, jednak ze systematické přípravy a preventivního působení jednotlivých složek. Bezpečnostní systém také musí neustále reagovat na měnící se podmínky a změny v bezpečnostním prostředí a vznikající nové hrozby, musí tedy být otevřený a dynamický.

Co je přitom možné považovat za hlavní problém: je to tvorba cílů pro bezpečnostní systém. Jsme zde svědky určitého rozporu – na straně jedné je možné pozorovat, že postupně, byť i s obtížemi dochází k postupnému nárůstu participace především odborné veřejnosti na určování priorit bezpečnostní politiky (diskuse k přípravě Strategické koncepce NATO, Bezpečnostní strategie ČR, Bílé knihy o obraně), na straně druhé ale transformace obecných cílů ze všech vrcholových úrovní do jejich konkrétní podoby ve formě programů, projektů apod. vážne. A to i pokud jde o využití moderních metod realizace cílů.

Ve státní správě v oblasti bezpečnosti se např. přes úsilí jednotlivců nepodařilo prosadit pro realizaci souboru cílů, jaké např. obsahuje vládní prohlášení, jednu z nejosvědčenějších metod řízení, jako je řízení podle cílů, ani projektové řízení.

Ze systémového hlediska by měla být v popředí problematika ekvifinality včetně sociálních, tzn. dosahování cílů z různých východiskových stavů; resp. směřování ke stejnému cíli či efektu různými způsoby a metodami. Autorem principu je otec teorie systémů Ludwig von Bertalanffy. Princip ekvifinality říká: „*V systému existuje řada rozdílných cest vedoucích k dosažení požadovaného stavu.*“

Diskuse na dosud uskutečněných seminářích k návrhu nové české bezpečnostní strategie přitom ukázaly, že cíle bezpečnostní politiky jasně vymezeny nejsou. Nejvíce se tomu blíží výčet bezpečnostních zájmů. Chybí logický následný krok, tedy vytvoření souboru cílů, které ze zájmů vycházejí, a jejich prioritizace. Žádoucí je vytknout několik priorit, kterým se v daném časovém období budeme věnovat. To by mimo jiné pomohlo i racionálnější alokaci zdrojů.

Také Bílá kniha o obraně ČR je chápána jako zadání či plán pro komplexní projektové řízení optimalizace rezortu a aplikace programového přístupu v plánování a strategickém řízení Ministerstva obrany. Cíle však nejsou v textu formulovány v takové podobě, aby tyto moderní metody řízení mohly být implementovány, ale předpokládám, že budou uvedeny v návazných dokumentech, které z Bílé knihy budou vycházet.

Zcela nezbytnou podmínkou, zvláště v situaci omezených lidských, finančních, materiálových aj. zdrojů, je kompetentní stanovení priorit při tvorbě soustavy cílů. A to je v konfrontaci s rozsáhlými rozpočtovými škrty velmi složitý proces. Např. vedení Ministerstva obrany považuje za nejvážnější problém výrazné snížení rozpočtu, tíží ho také kvůli dlouhodobému nesystémovému řízení ministerstva velký vnitřní dluh. Proto se také musí rozhodovat ve stylu, že je nutné přijmout to nejméně špatné ze špatných řešení, a musí řešit otázku co obětovat, aby se armáda udržela funkční. Podobně je tomu v resortu Ministerstva vnitra, které pociťuje nedostatek finančních prostředků ještě citelněji, musí snižovat počty a zajištění běžného provozu resortu se může jevit problematickým. Nedostatečnost finančních prostředků ale limituje i naši zahraniční politiku, kdy Ministerstvo

zahraničních věcí musí redukovat např. naše velvyslanectví, často i v teritoriích, která jsou pro tento stát perspektivní – například s ohledem na hospodářské respektive surovinové zájmy.

Stanovení priorit je proto nutné v celém bezpečnostním systému, musí být realizováno moderními metodami řízení, participativním způsobem bez subjektivních vlivů a zájmů. Rozhodně to není jen věcí příslušných resortů, ale i Parlamentu. Prospěla by mu i personální stabilita na tzv. „silových“ resortech – bohužel v případě ČR tomu tak není. Od vzniku ČR před 19 lety probíhá šesté volební období, na Ministerstvu obrany se dosud vystříдалo již 12 a na ministerstvu vnitra 10 ministrů a tím i nepočítaně náměstků a dalších vedoucích pracovníků v top managementu. Těto nestabilitě v řízení pak odpovídá i personální nestabilita v resortech na všech úrovních, která se projevuje třeba masivními odchody zkušených vojáků nebo policistů, ne zcela do důsledků promyšlenými náborů a vytvářením tzv. personálních hrbů.

Personální nestabilita ovlivňuje i vytváření podmínek pro realizaci vytýčených cílů. Nešvarem je, že jsou určovány cíle a ukládány úkoly, které nejsou personálně, finančně, sociálně a motivačně zajištěny. Toto komplexní zajištění by mělo být závaznou součástí každého rozhodnutí, zvláště strategického, kde je navíc třeba zajistit zdroje nejen v horizontu jednoho roku, ale často i několika let.

Vážne také úsilí o prohloubení integrace a interakce mezi aktéry realizace cílů. To se v podstatě podařilo jen v Integrovaném záchranném systému. Jinak mezi resorty interakce, kooperace, koordinace a vzájemná výměna informací vážne, projevuje se stále „resortismus“. Dokumentuje to paralelnost přípravy nové Bezpečnostní strategie, Bílé knihy o obraně a Koncepce zahraniční politiky, jejichž míra obecnosti je rozdílná. O návazném dokumentu v resortu Ministerstva vnitra není dosud nic veřejně známo, zřejmě za dostačující byl uznán projekt reformy Policie ČR, Koncepce ochrany obyvatelstva do roku 2013 s výhledem do roku 2020 a akční plány boje proti terorismu.

Pokud má být bezpečnostní systém plně funkční, pak je také nutné zajistit evaluaci této funkčnosti. To je ale další problematický bod: před pěti lety byla zpracována (poprvé a naposledy) Zpráva o stavu zajištění bezpečnosti. Mělo to svou logiku – byl to dokument určený k praktickému hodnocení realizace Bezpečnostní strategie ČR, na jejichž základě se mohly i upravovat priority a cíle bezpečnostní politiky, které mohly být i významným zdrojem pro přípravu nové bezpečnostní strategie. To se ovšem nestalo. Za pozitivní krok je ovšem možné vnímat to, že návrh Bezpečnostní strategie 2011 obsahuje doporučení, aby se v předkládací zprávě a následně v usnesení vlády uvedl systém následných opatření, jako např. posouzení možnosti optimalizace bezpečnostního systému tak, aby došlo k jeho zpružnění a zjednodušení a k lepší koordinaci mezi jeho jednotlivými prvky, případně přijímaných dokumentů, jako např. zpracovávání pravidelné (cca jednou za 2 roky) zprávy o stavu zajištění bezpečnosti ČR. Systém následných opatření, resp. evaluace plnění strategie se ale nesmí stát samoúčelem, nebo pouhým byrokratickým cvičením, nýbrž i nástrojem k tomu, aby docházelo i k případným legislativním úpravám v oblasti zajišťování bezpečnosti, fungování bezpečnostního systému i jeho finančního zabezpečení.

Aktuálně v tuzemských realitách je právě finanční zabezpečení resp. nezabezpečení bezpečnostního systému v nejbližších letech klíčovou otázkou pro jeho funkčnost. Jako určité memento mi v této souvislosti znělo vyjádření jednoho z vedoucích pracovníků HZS ČR na prvním semináři k Bezpečnostní strategii ČR 1. února 2011, když prohlásil, že to, co se dnes považuje za samozřejmost, že IZS jako klíčová součást bezpečnostního systému funguje, nemusí po dopadech všech možných škrtů za několik let málo platit. Pak by již asi bylo zbytečné diskutovat o možnostech vytvoření systému komplexního řízení bezpečnosti ČR.

Résumé

The study explores the possibilities of building a comprehensive security management system for the Czech Republic: a topic that has been at the forefront of the authors' interest for almost ten years. The basic concept of the system has already been drafted, but its fuller implementation is hindered by a number of obstacles which also limit the performance and efficiency of the existing security system. The obstacles, identified and analyzed in depth in the text, include the following:

- *The formation and implementation of security policy has not had a very high profile on the public policy agenda.*
- *The decision-making processes in security policy are markedly non-transparent and its actors sometimes show a lack of professionalism.*
- *The state lacks a long-term funding strategy for the security system.*
- *The civilian control of the security system as a whole and of its principal parts is inadequate in both quality and content.*
- *There is still no truly informed expert and public debate on Czech security policy and its priorities: any attempts at discussion are overshadowed by the never-ending train of corruption scandals at the ministries of defense, interior and foreign affairs.*
- *There is significant fluctuation in the top management positions of the defense and interior ministries.*
- *The participation of the public in the formation and implementation of security policy is persistently low: this may be partly due to the inability of professionals in this field to "sell" security topics to the public at large.*
- *The training of security professionals also leaves something to be desired.*

POZNÁMKY:

¹ Balabán, M., Rašek, A. Systém komplexního řízení bezpečnosti České republiky. In *Putování českou budoucností*. Praha: Gutenberg, 2003, s. 119-149.

² Buzan, B., Waever, O., de Wilde, J. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder, CO, Lynne Rienner Publisher 1998.

³ Active Engagement, Modern Defence – Strategic concept for the defence and security of

the members of the North Atlantic Treaty Organisation – http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68580.htm, Bezpečná Evropa v lepším světě – Evropská bezpečnostní strategie – <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIICS.pdf>, Strategie vnitřní bezpečnosti Evropské unie – Směrem k evropskému modelu bezpečnosti – www.mvcr.cz/soubor/strategie-ve-forme-brozury-pdf.aspx.

- ⁴ Pernica, B. Strategické dokumenty a rozpočtová politika české vlády po roce 1998, Working Paper č. 3/2011 v rámci projektu CESES Trendy, rizika a scénáře bezpečnostního vývoje ve světě, Evropě a ČR – dopady na bezpečnostní politiku a bezpečnostní systém ČR Program bezpečnostního výzkumu České republiky v letech 2010–2015 (BV II/2 – VS). Identifikační kód: VG20102013009, http://ceses.cuni.cz/CESES-157-version1-TRS_WP_03.pdf.

Literatura

- [1] BALABÁN, M., RAŠEK, A. Bezpečnost. In POTŮČEK, M., MAŠKOVÁ, M. a kol. *Česká republika – trendy, ohrožení, příležitosti*. Praha: Nakladatelství Karolinum Univerzity Karlovy, 2008, s. 280-306.
- [2] BALABÁN, M., RAŠEK, A., STEJSKAL, L. The Extended Concept of Security and The Czech Security Policy. *Central European Journal of Public Policy*, December 2008, vol. 2, No. 2, p. 40-63. Dostupný z WWW: <<http://www.cejpp.eu/index.php/volume-2-number-2-december-2008/view-category.html>>.
- [3] BALABÁN, M., RAŠEK, A. Klíčové geopolitické, ekonomické a sociální bezpečnostní hrozby v Evropě a jejich dopady na ochranu kritické infrastruktury. In *Operační příprava státního území České republiky 2009. Sborník konference GŠ MO Praha 3. – 4. 11. 2009*. Praha, 2009, s. 3-12.
- [4] BALABÁN, M., RAŠEK, A. Evropská bezpečnost v globálním kontextu. (Reflexe bezpečnostních analýz a prognóz ve světě, v EU a v ČR v letech 2003-2008). *Vojenské rozhledy*, 2009, č. 1, s. 22-30.
- [5] BALABÁN, M., RAŠEK, A., SÍLA, J. Možnosti realizace komplexního řízení bezpečnosti v České republice. In BALABÁN, M., DUCHEK, J., STEJSKAL, L. a kol. *Kapitoly o bezpečnosti*. 2. upravené a aktualizované vyd. Praha: Karolinum, 2010.
- [6] BALABÁN, M., RAŠEK, A. Východiska přípravy aktualizované bezpečnostní strategie České republiky 2011. Working Paper č. 1/2011 v rámci projektu CESES Trendy, rizika a scénáře bezpečnostního vývoje ve světě, Evropě a ČR – dopady na bezpečnostní politiku a bezpečnostní systém ČR Program bezpečnostního výzkumu České republiky v letech 2010–2015 (BV II/2 – VS). Identifikační kód: VG20102013009, http://ceses.cuni.cz/CESES-157-version1-TRS_WP_01.pdf.
- [7] KARAFFA, V., BALABÁN, M., RAŠEK, A. Vývoj bezpečnostní politiky a strategie ČR v období 1990-2009. *Vojenské rozhledy*, 2009, č. 4, s. 5-22.
- [8] RAŠEK, A. Suverenita, celistvost, politická nezávislost. (Tvorbá strategických bezpečnostních dokumentů). *Vojenské rozhledy*, 2009, č. 1, s. 3-22.

- [9] RAŠEK, A. Vývoj bezpečnostní politiky a strategie ČR v období 1990-2009. *Vojenské rozhledy*, 2009, č. 4, s. 5-22.
- [10] RAŠEK, A. Tvorba strategických bezpečnostních dokumentů. In *Strategické řízení ve veřejné správě a přístupy k tvorbě politiky*. Praha: FSV UK, matfyzpress 2010, s. 106-128.
- [11] RAŠEK, A. NATO připravuje novou strategickou koncepci. *Vojenské rozhledy*, 2010, č. 2, s. 3-21.
- [12] RAŠEK, A. Nová strategická koncepce Aliance. *Vojenské rozhledy*, 2010, č. 3, s. 3-15.
- [13] RAŠEK, A. Bílá kniha o obraně České republiky. *Mezinárodní politika*, 2010, č. 11, s. 11-14.
- [14] RAŠEK, A. Aktualizace Bezpečnostní strategie České republiky. *Mezinárodní politika*, 2011, č. 5, s. 37-39.

Tato studie vznikla v rámci projektu výzkumu, vývoje a inovací „Trendy, rizika a scénáře bezpečnostního vývoje ve světě, Evropě a ČR – dopady na bezpečnostní politiku a bezpečnostní systém ČR“, VG2012013009 a projektu „Bezpečnost občanů a krizové řízení“ (VF20112015018).