

POSUZOVÁNÍ BEZPEČNOSTI REGIONŮ (OBCÍ)

SAFENESS REGIONS (MULTICIPALITIES) ASSESSMENT

Rudolf HORÁK
rh47@seznam.cz

Abstract

In the article the author suggests possibility consideration of safeness at the level of regions and municipality. One of possibility is created set of indicators, that will be reflect possibilities of rise risks of safeness. It will be monitoring indicators e.g. failure important elements of regions (municipality). Their elimination is able to make for consequences, that paralyses of life in the region. Like way out shows work up the requirements to the their development strategic plans.

Key words

Civil protection, indicator, security, crisis management, strategy.

Úvod

V Koncepci ochrany obyvatelstva do roku 2020 s výhledem do roku 2030 (UV č. 805/2013) je ochrana obyvatelstva definována jako široká „multiresortní“ disciplína, kterou není možné vysvětlovat a řešit jen jako plnění úkolů civilní ochrany, tj. zejména varování, evakuaci, ukrytí a nouzové přežití obyvatelstva (ve vazbě na Ženevské úmluvy z 12. srpna 1949), ale jako soubor činností a úkolů odpovědných orgánů veřejné správy, právnických a podnikajících fyzických osob a také občanů, které vedou k zabezpečení ochrany života, zdraví, majetku a životního prostředí, v souladu s platnými právními předpisy [1]. V souladu s tímto tvrzením je potřebné se zabývat jednotlivostmi ochrany obyvatelstva. Jsou to jak otázky prevence, neboť jak říká známý slogan „šťěstí přeje připraveným“, tak otázky reakce na vzniklé mimořádné události (dále jen MU) nebo krizové situace (dále jen KS). Důležitá část této oblasti je také renovace prostředí po zvládnutí MU nebo KS. Ze specifického úhlu pohledu je možno konstatovat, že se touto oblastí bude převážně zabývat krizový management, který postupně vznikl jako proces, ve kterém dochází k přípravě preventivních opatření k ochraně obyvatelstva, jejich majetku a životního prostředí. V případě vzniku MU (KS) krizový management řeší koordinaci jednotlivců (skupin pracovníků) s využitím činností a metod pro dosahování cílů a ke zvládnutí nejrůznějších specifických úkonů a funkcí. Jeho smyslem je zajištění ochrany a bezpečnosti obyvatelstva k zabezpečení [2]:

- funkčnosti veřejné správy,
- zdraví obyvatelstva,
- dostupnosti životně důležitého sortimentu zboží a služeb,
- veřejného a soukromého majetku,
- složek integrovaného záchranného systému,
- humanitární pomoci včetně mezinárodní účasti našich pracovníků.

I když problematika krizového managementu je velmi rozsáhlá a postihuje všechny sféry života společnosti, jejím základním cílem je bezpečnost obyvatelstva a jeho ochrana, v našem případě regionu (obce). Ta se bude vztahovat zpravidla k existenčním hrozbám a velikosti rizik jejich naplnění. Bezpečnost regionu (obce) nebudeme hodnotit podle ohrožení harmonického rozvoje regionu (obce), ale v závislosti na naplňování stanovených podmínek pro

zachování jeho podstatných znaků a funkcí, jeho životních hodnot a zájmů. To se dotýká základních teoretických, systémových a metodických východisek strategického řízení a plánování úrovně regionu a obce, která mají vzhledem k převážně nehmotným výstupům a bezprostřednímu kontaktu s obyvatelstvem určitá specifika.

1 Strategie regionálního rozvoje

Region, v systémovém pojetí, lze charakterizovat jako sociální systém v prostředí správního uspořádání, který usiluje o dosažení svého hlavního cíle a účinného a efektivního naplnění poslání, tj. sloužit veřejnosti cestou efektivního a účinného naplňování strategie regionálního rozvoje [3]. Řízení regionu vykazuje určité aspekty složitosti, což je podmíněno různými typy vazeb (přímých a prostředkujících), a dynamiku, která je vyvolávána nepřetržitými změnami podmínek (vnitřních a vnějších), které vyžadují změny ve struktuře systému a procesním řízení. Jeho chování je ovlivňováno podmínkami jak vnitřního, tak vnějšího prostředí a způsoby interakce s ním. Očekává se, že region naplní očekávání občanů, a proto musí být vnitřní prostředí regionu strukturováno tak, aby dokázalo plnit své cíle ve vnějším prostředí, kde jsou podmínky měněny. Přitom je potřebné chápat, že region musí být otevřený systém s vhodnou interakcí s vnějším prostředím, což je nutnou podmínkou jeho rozvoje. Značný vliv na chování regionu má existence lidského činitele s jeho různorodými a rozpornými zájmy a subjektivními zvláštnostmi. Obdobné charakteristiky platí o obcích, zejména o obcích s rozšířenou pravomocí i zde platí, že vztahy, koordinace a subordinace jsou nemyslitelné bez uplatnění slučitelnosti složek systému a jejich prvků, tj. lidí. To předpokládá slučitelnost lidí s cíli, úkoly a jejich realizací a způsobu myšlení a jednání. Takové a další charakteristiky regionů (obcí) musí zákonitě vést k požadavku zajištění jejich bezpečnosti. Bezpečnost bude zpravidla řízena objektem řízení, který je zároveň předmětem zájmu managementu regionu (obce). Účinné řízení bezpečnosti vyžaduje její formování jako specifické formy managementu s podporou analýzy a nalezení odpovědí na otázky, jako jsou poslání, úkoly, funkce, organizační struktura a implementace rozhodnutí. Jedná se zejména o:

- ochranu osob, tj. bezpečnosti lidí (human security), kde se bude realizovat efektivní využití zdrojů za účelem dosahování optimální bezpečnosti v integraci s naplňováním strategických cílů rozvoje regionu (obce);
- ochranu majetku ve všech druzích vlastnictví před analyzovanými ohroženími, která mohou nastat v regionu (obci);
- ochranu životního prostředí, která má v současné době řadu aspektů týkajících se environmentální bezpečnosti, potravinové bezpečnosti apod.

To vše vyžaduje efektivní využití zdrojů za účelem dosahování optimální bezpečnosti regionu (obce) v integraci s naplňováním jejich strategických cílů rozvoje. Z toho vyplývá potřeba zakotvit do Programu rozvoje regionu (dále jen Program) a do Strategického plánu rozvoje obce (dále jen Plán) požadavky na regionální bezpečnostní politiku, která bude vycházet z analýzy bezpečnostních rizik a formulovat bezpečnostní cíle. Stanovit pravidla a algoritmy (systém manažerských funkcí), kterými bude řízení bezpečnosti usměrňováno. Také to předpokládá, že budou určeny postupy činností zaměřených na plánování, organizování, realizaci a kontrolu procesů zajišťování bezpečnosti.

Program rozvoje regionu

Z uvedeného vyplývá, že řešení bezpečnosti regionů (obcí) musí mít oporu ve Strategii regionálního rozvoje, která je zakotvena do Programu. Uvedený dokument může být využit pro podporu strategického plánování na úrovni obcí, kde je strategie rozvoje řešena v Plánu. Ten je pojímán jako základní strategicko-taktický dokument, který formuluje strategické cíle na

zvolené období a konkretizuje strategické cíle a rozvojové priority ve formě konkrétních opatření a projektů, určuje jejich nositele a stanoví způsob financování a implementace. Z obecného hlediska jsou Program a Plán [4] zpravidla sestaveny jako komplexní sociálně ekonomické dokumenty rozvoje regionu (obce), které zahrnují směry a úkoly rozvoje finanční povahy úměrné předpokládaným dostupným finančním zdrojům. Obdobně obsahují i úkoly rozvoje nefinanční povahy, jako jsou organizační úkoly, politická podpora, politiky, nástroje a doporučení pro vyšší orgány k podpoře obce apod. Zpravidla v nich není oblast bezpečnosti obyvatelstva zakotvena. Ve strategickém záměru je formulována vize regionu (obce), tedy strategický záměr. V něm je formován stav regionu (obce), který nám dává informaci o tom, jak je region (obec) rozvinut a formuluje očekávaný budoucí stav regionu (obce) a jeho aspirace. Snahou managementu regionu (obce) vytvářením Programu (Plánu) je vyvolat změnu, mobilizovat místní právnické, fyzické osoby a obyvatelstvo k jejich aktivnímu přístupu k rozvoji území, na němž žijí.

Základní principy strategického plánování rozvoje spočívají v [5]:

- **dlouhodobosti** (plánování v horizontu rozvoje 10 až 15 let s realizací změn v horizontu realizace projektů 3 až 5 let),
- **komplexnosti a selektivnosti** (strategické plánování rozvoje je komplexní proces s nutnou systémovou provázaností; vzhledem k tomu, že strategický plán nemůže řešit veškeré aspekty rozvoje a bezpečnosti, je nutná selekce a prioritizace problémů a možných směrů rozvoje),
- **provázanosti** (je nutná, neboť rozhodnutí učiněná ve prospěch určité aktivity mají nepochybně zprostředkovaný dopad na činnosti jiné),
- **soustavnosti** (strategický plán se vyvíjí v souvislosti s rozvojem území, což vyžaduje kontinuální hodnocení změn vstupních podmínek, dosavadních výsledků a modifikaci dílčích kroků),
- **otevřenosti** (respektuje názory obyvatelstva a nové stimuly a impulsy při přípravě, projednávání, v době realizace),
- **realnosti** (stanovení reálně dosažitelných cílů a jejich zabezpečení finanční, ekonomické a sociální apod.).

Představitelé regionu (obce) se zpravidla rozhodnou vypracovat Program (plán), když management regionu (obce) akceptuje ve své činnosti principy strategického řízení a takový Program (Plán) považuje za základ svého strategického rozhodování. Z manažerského pohledu je potřeba strategického plánování i v oblasti bezpečnosti vidět v tom, že by měl Program (Plán) sehrávat roli nástroje strategického řízení a měl by strukturou, obsahem a způsobem realizace přispívat k úspěšnosti řízení regionu (obce) nejenom v rozvoji, ale také v ochraně obyvatelstva a jejich majetku. Úspěšnost řízení [6] spočívá v uplatňování principů úspěšného řízení, které můžeme aplikovat do našeho řešení, např.:

- aktivně jednat,
- provádět svou aktivitu v regionu (obci), tedy v blízkosti obyvatelstva,
- přiměřenou autonomií rozvíjet aktivitu a iniciativu,
- zapojovat do řešení bezpečnosti obyvatelstvo, zvyšovat tak účinnost přijatých opatření,
- vytvářet stimuly, které motivují lidi k řešení ochrany a sebeochrany, což povede ke zvýšení hodnotového systému,
- při realizaci bezpečnostních opatření využívat to, co je jim vlastní (to co znají a umí).

Jestliže přijmeme stanovisko, že úspěšnost řízení spočívá kromě jiného ve zvyšování účinnosti přijatých opatření strategického plánování současně se zvyšováním bezpečnosti regionu (obce), tak zapojováním obyvatelstva do řešení tohoto úkolu tomu napomůže. Současně bezpečný region (obec) vytváří podmínky pro ochranu investic právnických a podnikajících fyzických osob a také pro rozvoj turistického ruchu v regionu (obci) a tímto způsobem napomáhá rozvoji území. V těchto dokumentech by měli být také určeni nositelé úkolů a určen

způsob financování a implementace. Realizace Programu (Plánu) klade na management specifické požadavky. Od managementu je požadována věcná znalost problematiky a orientace v úkolech plnění stanovených cílů, přijímání, vyhodnocování a předávání informací, uplatňování zásad platných pro rozhodovací proces, kooperaci s ostatními členy týmu, umět řídit svůj vlastní čas a z toho vyplývající schopnost stanovovat priority, odpovědnost za pracovní prostředí apod. Předpokládá se, že management bude připravovat strategické záměry a po té je bude taktickými postupy realizovat. Strategie např. podle [7] je určení základních dlouhodobých cílů subjektu, způsobu jejich dosažení a alokace zdrojů nezbytných pro uskutečnění těchto cílů. Na taktiku v oblasti bezpečnosti se lze dívat jak v širším slova smyslu, tj. že se zabývá taktickými metodami k realizaci strategie, tak v užším slova smyslu, tj. že je to soubor konkrétních metod používaných k dosažení cílů strategie. Strategie určí cíl a základní směry jeho možného dosažení, např. priority rozvoje, zpravidla v alternativách, kdežto taktika definuje způsob, metody, jakými jich má být dosaženo. Strategie má základ ve zkušenostech, invenci, předpokladech a představách managementu, v našem případě regionu (obce). Ve strategii se projednávají jednotlivé alternativy a přijímají kompromisy. Takové zásady a další platí také pro přípravu Programu (Plánu).

Strategická rozhodnutí mají přinášet vyšší efektivitu opatření bezpečnosti obyvatelstva při limitních nákladech. Je to systematický proces, který byl vytvořen za uplatňování funkcí obecného managementu. Jeho výsledkem je jednoznačné stanovení strategického záměru založeného na reálných podmínkách regionu (obce).

Bezpečnost regionu (obce) je řešena profesionálním bezpečnostním managementem regionu (obce), který by se neměl měnit s výsledky voleb. Vyplývá to z toho, že profesionální manažer je na výkon své funkce dlouhodobě odborně připravován. V průběhu výkonu systemizovaného místa získává zkušenosti, včetně schopnosti plánovat strategie bezpečnosti v Programu (Plánu), vytvářet další bezpečnostní dokumentaci, samostatně se rozhodovat ve věcech řešení mimořádných událostí apod.

Dimenze bezpečnosti v Programu (Plánu), jako základním dokumentu strategického řízení regionu (obce), je potřebná a má společenskopolitické, systémové a věcné aspekty. Všechny aspekty působí přísně synergicky. Jejich provázaná existence působí akceleračně, tj. efekty násobí, absence kteréhokoliv z nich působí retardačně, tj. efekty výrazně omezuje. **Společenskopolitický aspekt** je vnímán jako všeobecná dohoda se zainteresovanými politickými silami a občany o tom, jak mají být bezpečnostní opatření realizována. **Systémový aspekt** jako nástroj řízení bezpečnosti v regionu (obci) musí korespondovat se soustavou dokumentů na úrovni státu. **Věcný aspekt** je obsahově orientován na klíčové problémy (ohrožení, rizika, priority).

Program rozvoje regionu a Strategický plán rozvoje obce nesmí být izolovaným dokumentem, proto by měl mít kromě jiného také v obsahové části řešenou bezpečnost. Program (Plán) v obecné rovině se skládá [8] z:

- a) analytické části - analýza řešeného území,
 - b) syntetické části - syntéza dosažených analytických výsledků a definování strategické vize,
 - c) návrhové části - formulace postupných konkrétních kroků, které povedou k naplnění vize,
 - d) realizační části - formulace konkrétních projektů.
-
- a) **Analytická část** obsahuje situační analýzu. V ní je vymezen region (území), zjišťovány podmínky pro ekonomický, sociální rozvoj a zajišťování bezpečnosti, tj. stav (rozhodovací problémy) regionu (území), identifikace příčin problémových oblastí (hrozeb), identifikace hlavních společností a zařízení v řešeném prostoru, případně aktivit jiných subjektů majících vliv na region (obec). Závěry z analýzy vnějších vztahů jsou uplatňovány ve vztazích k ostatním územním prvkům na lokální, regionální i na úrovni národní, případně nadnárodní. V analytické části je obsahová stránka soustředěna na

- obyvatelstvo, ekonomické činnosti, infrastrukturu, životní prostředí a subjekty, které mají vliv na rozvoj regionu (obce).
- b) **V syntetické části** se uplatňuje SWOT analýza. Ta umožňuje kvalifikované utřídění znalostí o řešeném území. Umožní nám uspořádat informace o regionu (obci) do částí S=strengths, tj. silné stránky, W=weaknesses, tj. slabé stránky, O=opportunities, tj. příležitosti, T=threats, tj. hrozby. Silné a slabé stránky popisují současný stav regionu (obce), což je zaměřeno na hodnocení vnitřních faktorů, které mohou svým působením region ovlivnit, anebo které je třeba zlepšit. Příležitosti a hrozby zaměřují pohled managementu na budoucnost a jsou podkladem pro vize. Tedy SWOT analýza poskytuje informace o současném stavu a dává podklady pro návrh opatření strategického rozvoje řešeného prostoru.
- c) **V návrhové části** jsou obsaženy rozvojové vize území, tj. stav regionu (obce), jehož bychom měli v budoucnosti dosáhnout. V návaznosti na to jsou identifikovány rozhodovací problémy (oblasti), které je nutné vyřešit. V této části jsou také stanoveny dlouhodobé konkrétně stanovené cíle a soubor postupných cílů k jejich naplnění. Vše je vztaženo ke konkrétnímu regionu (obci) a vykonavatelům. Uvedená opatření obsahují konkrétní kroky, které zabezpečí naplnění dílčích cílů (strategií). V této části jsou uvedeny také finanční požadavky, včetně zdrojů financování. Její součástí je též soubor indikátorů, který slouží k objektivní kontrole plnění strategických cílů.
- d) **Realizační část** je tvořena akčním plánem.

Ze systémového pohledu by měl být jedním z dokumentů, který přispívá k rozvoji nejen regionu (obce), ale také ke zvyšování bezpečnosti obyvatelstva. Tento požadavek vyplývá z potřeby zajistit i na úrovni regionu (obce) vícezdrojové financování jejich bezpečnostních aktivit. Měl by mít ambici vnést do vývoje regionu (obce) kontinuitu.

Strategie rozhodnutí v návaznosti na řešení bezpečnosti regionu (obce) vyžaduje získávání relevantních informací. O tom, jak je region (obec) zabezpečen, nám mohou ukázat např. indikátory bezpečnosti.

2 Dílčí soubor indikátorů ohrožení bezpečnosti regionu

Potřeba vytvořit nějaký soubor indikátorů¹ ohrožení bezpečnosti vyvstává jak z pohledu úrovně krizového managementu, tak také z pohledu vytváření strategie bezpečnosti ve strategickém plánu rozvoje regionu (obce). Indikátory lze diferencovaně stanovovat pro různé systémy, politické cíle, bezpečnost apod.

Na úrovni státu to budou indikátory směřující do oblasti politické (domácí, zahraniční), ekonomické a hospodářské politiky, obranné a vojenské politiky, finanční, sociální oblasti, politiky vnitřního pořádku a vnitřní bezpečnosti, politiky veřejné informovanosti apod.

Na úrovni nižší, tj. regionální a obecní se bude jednat o indikátory monitorující např. selhání důležitých prvků zabezpečujících region (obec) a samozřejmě budou reflektovat závěry z indikátorů vyšších stupňů řízení. Jejich vyřazení může vést k následkům, které ochromí život v určitém regionu. Z tohoto pohledu se bude jednat o kritické prvky regionální infrastruktury, případně o objekty kritické infrastruktury, pokud jsou v zájmovém prostoru dislokovány. Obsah indikátorů ohrožení bezpečnosti budou tvořit komponenty, které jsou rovnocenné, soudržné a navzájem provázané.

Indikátory se použijí pro kvalifikované krizové řízení. Odlišují se od jiných informací v tom, že jsou prvkem specifických řídicích nebo kontrolních procesů. Platí zásada, že indikátory vhodné pro určitou funkci jsou nevhodné pro funkce jiné. Pokud definujeme

indikátor, potom má určitý formát, který vyjadřuje navržený cíl. Indikátor jako složka řídicího procesu musí splňovat určité vlastnosti:

- a) musí mít širší význam, než je význam nějaké hodnoty, byť přesně změřené;
- b) musí určovat určitou normu, tj. že koresponduje s cílovou nebo referenční hodnotou.

Z uvedeného vyplývá, že indikátory lze využívat k porovnání úrovně bezpečnosti regionů (obcí), předpovědění vývojových trendů, k získání informací pro včasné varování, posouzení podmínek pro dosažení sledovaných cílů apod. Je třeba si však uvědomit, že univerzální soubor indikátorů pro oblast bezpečnosti nebo i pro jinou oblast lze stanovit obtížně.

Indikátory úrovně kultury bezpečnosti

Tyto indikátory jsou založeny na tom, zda jsou vytvořeny a v jaké kvalitě veřejné dokumenty o politice prevence před závažnými haváriemi. Mezi takové dokumenty se řadí např. krizové plány, plány krizové připravenosti, havarijní plány, plány havarijní odezvy apod. Dalším indikátorem bude plnění právních norem a dalších závazných předpisů, např. zákonné normy mající vztah k bezpečnosti. Pokud jsou na teritoriu provozovny s nebezpečnými látkami, stanovují se cíle a zásady prevence v těchto provozech zpravidla rámcově. Indikátory musí směřovat k informování o tom, jak je zabezpečena vhodná struktura a systém řízení pro každou z následujících oblastí:

- a) organizace a zaměstnanci,
- b) stanovení a hodnocení závažných zdrojů ohrožení a rizik jejich aktivace,
- c) řízení provozu,
- d) řízení změn,
- e) havarijní plánování,
- f) sledování plnění programu,
- g) audit a kontrola.

Cíle a zásady prevence závažných havárií a zásady omezení jejich možných následků jsou součástí programů bezpečnosti práce a ochrany životního prostředí nebo jako jejich doplněk. Součástí informací musí být prokazatelné seznamování zaměstnanců se zásadami prevence, jejich ochrany, zásadami bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, ochrany životního prostředí. Nedílnou součástí indikátorů obce je vzdělávání občanů k sebeochraně před mimořádnými událostmi. Obecní úřad seznamuje občany, právnické a podnikající fyzické osoby způsobem v místě obvyklým s charakterem možného ohrožení, s připravenými krizovými opatřeními a se způsobem jejich provedení. Pro zabezpečení preventivních opatření je potřebné uvedené dokumenty připravit. Jejich aktuálnost je základním indikátorem bezpečnosti obce.

Indikátory úrovně systému řízení

Do této skupiny indikátorů patří zpracování a zdokumentování systému řízení bezpečnosti v prostoru odpovědnosti obce. Management obce musí vyhodnotit ohrožení a z nich vyplývající rizika na teritoriu obce, jako např. povodně, přívalové deště, větrné kalamity (vichřice, tornáda), přerušení dodávek energií (elektřina, plyn), odpadové hospodářství a ekologie (potravin, pitná voda, životní prostředí, skládkování odpadů), ohrožení vyplývající z provozování podniku s nebezpečnými nebo ionizujícími látkami na teritoriu obce apod. Do této oblasti spadá také příprava a prověřování krizových plánů, havarijních plánů a plánů havarijní odezvy obce na mimořádné události apod.

Indikátory organizace a plánování potřebných zdrojů v krizovém řízení

Jedna ze skupin indikátorů je zajištění lidských zdrojů. Sem budou zahrnuti pracovníci, kteří řeší plánování a vše, co s tím souvisí včetně zabezpečení kooperace se složkami IZS, právnickými a podnikajícími fyzickými osobami, přípravu zaměstnanců obecního úřadu a obce, aktualizaci dokumentace a její praktické prověřování, dostatek a kvalitu připraveného materiálu

a techniky obce apod., případně zabezpečení potřebné techniky a materiálu od právnických nebo podnikajících fyzických osob.

Tyto indikátory můžeme posuzovat také samostatně jako indikátory řízení lidských zdrojů. V každém případě však musíme brát v úvahu naplnění předpokladů a požadavků při výběru přijímaných pracovníků na určitou pozici (systemizované místo), hodnocení schopností a způsobilosti zaměstnanců, školení a způsob ověřování připravenosti zaměstnanců, zabezpečení speciálního výcviku pro určené zaměstnance a prověření jejich připravenosti.

Další skupinu budou představovat složky IZS, včetně sboru dobrovolných hasičů obce a jejich akceschopnost. Ne méně důležitou skupinou opatření je také poskytnutí ochrany obyvatelstvu obce. Jak to vše bude zabezpečeno, bude záviset od zajištění finančních zdrojů, které lze čerpat jednak z vlastního rozpočtu obce, jednak z rozpočtu nadřazených stupňů a správců regionů (např. povodí řeky) a také ze zdrojů Evropské unie.

Indikátory omezování rizik aktivace ohrožení

Indikátory v této oblasti budou charakterizovány zabezpečením potřebných zdrojů a stanovením odpovědnosti pracovníků za jejich plnění. To bude odrazem připravenosti sledovaného regionu na řešení MU z hlediska prevence, represe a renovace.

Důležitým faktorem v této oblasti indikátorů bude identifikace potřeb v oblasti připravenosti profesionálních pracovníků a jejich zabezpečení, včetně výcviku. Ze zkušeností získaných při řešení MU vyplývá, že včasné a potřebné poskytování informací zaměstnavateli zaměstnancům a obecními úřady občanům o rizicích vzniku MU, způsobech jejich redukce, způsobech varování, jejich ochrany a způsobech řešení MU vede ke kvalitnějšímu zvládnání následků MU, pokud nastanou. Obdobně se osvědčilo využití návrhů zaměstnanců a občanů ke způsobům bezpečnosti v době plánování a veřejném projednávání dokumentace. Lidé jsou tímto způsobem motivováni k aktivnímu zapojení do kontroly bezpečnosti provozu společnosti svého pracovního zařazení a přípravy preventivních opatření v obci ke snížení možných následků MU na soukromém a obecním majetku.

Indikátory hodnocení rizik

Skupinu indikátorů hodnocení rizik je možno považovat za stěžejní indikátory, neboť od velikosti ohrožení a rizik z nich vyplývajících se budou odvíjet veškerá opatření na daném teritoriu. Takové indikátory nám dají informace o charakteristice možné hrozby a riziku možné aktivace této hrozby, jako je povaha, mohutnost a četnost hrozby, časové údaje, doba trvání, postižený (zasazený) prostor, prognóza vývoje a následky.

Z další části analýzy rizik obdržíme informace o zranitelnosti, tj. oblast zranitelnosti, následky hrozby na zdraví a životech lidí, ekonomické, majetkové dopady apod.

Následně dojdeme k závěrům o zvladatelnosti v případě aktivace ohrožení. Tedy musíme připravit jednotlivá opatření k odvrácení možné hrozby, k redukci možných následků, pokud se hrozba uskuteční, ke zvládnání vzniklé MU. S tím souvisí prognostika a varování, připravenost složek k provedení zásahu, včetně spolupráce s orgány veřejné správy, obyvatelstvem apod.

Z indikátorů hodnocení rizik vydedukujeme také možnou kvantifikaci, tj. sestavení hodnot vlivu možné hrozby, sestavení hodnot možných následků, sestavení hodnot potřebných nákladů. Tyto indikátory poskytnou podklady pro vytvoření alternativ řešení ochrany obyvatelstva a jejich komparaci s dalšími srovnatelnými regiony doma i v zahraničí. To nám dá možnost spolupráce a poskytování techniky, materiálu, ale také jednotlivých složek připravených řešit možnou MU, včetně příhraniční kooperace.

Indikátory místní soběstačnosti

Jedny z důležitých indikátorů jsou indikátory místní soběstačnosti. Jsou to indikátory, které jsou také v oblasti udržitelné úrovně rozvoje regionů. Do těchto skupin budou patřit zdraví - výživa, úmrtnost, hygienická infrastruktura, pitná voda, dostupnost zdravotnických služeb, bydlení, bezpečnost, atmosféra, kvalita ovzduší, půda a krajina, lesní hospodářství, urbanizace, sladkovodní ekosystémy, kvalita vody, spotřeba a výroba, využívání energie, vznik a ukládání odpadů. Další důležitou částí této oblasti indikátorů je doprava, která bude významně ovlivňovat životní prostředí a zprostředkovaně zdraví a s tím související atributy.

V této skupině indikátorů budeme také posuzovat a využívat institucionální rámec, který směřuje ke strategickému naplňování zásad udržitelného rozvoje regionu. K zabezpečování rozvoje regionu přispěje vnitrostátní i mezinárodní spolupráce, zejména u příhraničních regionů, respektive obcí.

3 Metody pro podporu rozhodovacího procesu

Pro podporu rozhodovacího procesu při využívání získaných informací z jednotlivých indikátorů regionu (obce) existuje mnoho metod. Jedna z nich je např. metoda s využitím diagramu Ishikawa, zejména pro zjišťování příčin a důsledků vzniku MU (KS), problémů v zabezpečení ochrany obyvatelstva a životního prostředí apod.

Ishikawův diagram

Tento diagram vychází z jednoduché kauzality a to v tom, že každý následek (problém) má svou příčinu nebo kombinaci příčin. Jeho cílem je tedy analýza a určení nejpravděpodobnější příčiny řešeného problému, v našem případě výběru možných indikátorů, viz výše. Vzhledem k tomu, že Ishikawův diagram je univerzální, využijeme jej nejen v oblasti hledání kvality připravenosti, ale také při odhalování příčin selhání (problémů) bezpečnostního systému na řešené úrovni region (obec). Je vhodný k použití při procesním řízení skupinou (týmy) k vyhledávání řešení, např. metodou brainstorming. Předpokládám, že tento diagram, viz obrázek č. 1, přispěje k analytické činnosti, při systematickém vyhledávání možných příčin problémů v bezpečnosti regionu (obce). Příčiny se většinou hledají v základních větvích. Pro oblast bezpečnosti to zpravidla budou:

- lidé (příčiny způsobené lidmi - zaměstnanci, občany),
- technické a materiální zabezpečení (příčiny způsobené technikou, nástroji, materiály a jejich vlastnostmi),
- dokumentace (příčiny způsobené pravidly, směrnici, legislativou nebo normami, plány, metodikami, pomůckami),
- ochranná opatření (příčiny způsobené nízkým stupněm ochrany před možnými hrozbami),
- příprava profesionálních zaměstnanců a obyvatelstva (příčiny způsobené nedokonalou přípravou obou skupin osob),
- organizace řízení (příčiny způsobené nesprávným řízením),
- prostředí (příčiny způsobené vlivem prostředí) apod.

Tyto větve nejsou povinně dodržovány, ale jsou flexibilně upravovány podle řešeného problému, viz obrázek č. 1, nesmí účastníky procesu omezovat, ale inspirovat. Ishikawův diagram je možné použít jak pro hledání příčin problémů, tedy zpětně, tak také při přípravě návrhů opatření k ochraně obyvatelstva a životního prostředí, tj. k prevenci a v případě vzniku MU (KS) k redukci následků možných událostí. Při vytváření diagramu se předpokládá, že to bude týmová práce, tj. pracuje skupina lidí se vzájemně se doplňujícími dovednostmi a zainteresovaností na společných cílech. Proces vytváření diagramu se zpravidla zahajuje burzou nápadů, např. brainstormingem nebo analyzováním procesu s využitím cyklu

„Plan-Do-Check-Act“ (dále jen PDCA), který je v tomto případě chápán jako nedílná součást každého procesu, ve kterém se plánuje, realizuje, kontroluje a návazně zpracovávají připomínky, které při předchozím cyklu vznikly. Může být také využit cyklus Standardize-Do-Check-Act (dále jen SDCA), kdy se nejprve vytvoří standard a poté se realizují všechny činnosti obdobně jako u cyklu PDCA. Z účelu využití diagramu vyplývá, že jej můžeme zahrnout mezi vybrané metody (Ishikawův diagram, Check lists, Paretův diagram, Rozhodovací stromy apod.), které slouží ke zvyšování kvality procesního řízení.

Paretovy analýzy (stanovuje, že 20 % příčin nám způsobí 80 % problémů) využijeme k určení, které příčiny mají prioritu, a tedy budeme je řešit jako první. S využitím Lorenzovy křivky (získáme četnost neshod a % kumulativního součtu) stanovíme kritéria pro rozhodování, hlavní příčiny, které nejvíce ovlivňují následky, a rozhodneme o nápravných opatřeních. Konečná fáze nám pomůže odstranit nebo naopak rozvíjet příčiny. Záleží, zda nás ovlivní negativně nebo pozitivně.

Také je možné definovat sub-příčiny, tzn. rozebrat jednotlivé definované příčiny a hledat příčiny jejich vzniku.

Při určování váhy jednotlivých příčin vycházíme ze vztahu (1).

$$C_{K_n}^{V_m} = \frac{K_n^{V_m}}{\sum_{n=1}^i K_n^{V_m}}, \quad (m = 1, 2, \dots, j), \quad (1)$$

přičemž je:

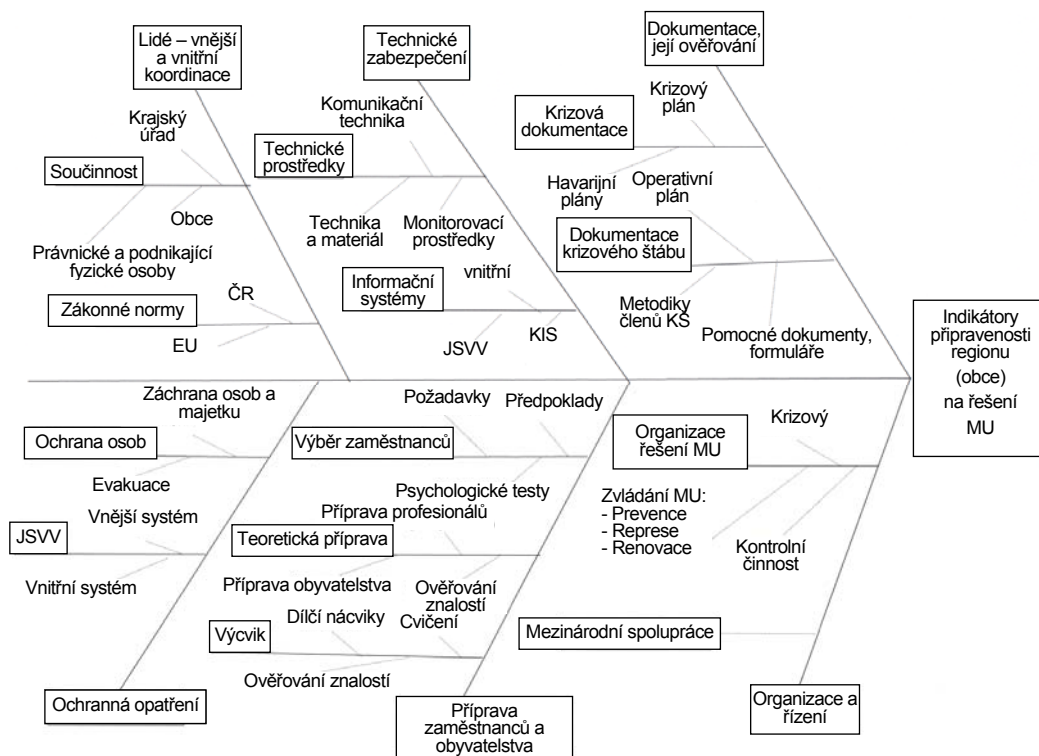
$$C_{K_n}^{V_m} \Rightarrow \text{váha } n\text{-té příčiny "K" } m\text{-tého hodnotitele "V",}$$

$$K_n^{V_m} \Rightarrow \text{počet přidělených bodů } n\text{-té příčině } m\text{-tého hodnotitele,}$$

$$\sum_{n=1}^i K_n^{V_m} \Rightarrow \text{součet přidělených bodů } n \text{ příčinám } m\text{-tého hodnotitele.}$$

Pro grafické zpracování diagramu využijeme myšlenkové mapy. Jsou technikou, která používá přirozený způsob vizuálního myšlení při řešení problémů a k uspořádávání informací a myšlenek v grafické podobě. Myšlenkové mapy použijeme s výhodou v rozhodovacím procesu jako vhodný způsob organizace myšlenek. Přirozeným způsobem tak zvýšíme aktivitu duševních činností, posílíme paměť, koncentraci, kreativitu a inovativní myšlení. Dojdeme ke snadnějšímu pochopení souvislostí složitých bezpečnostních problémů. Při hodnocení informací dojdeme k jejich rychlejšímu a snazšímu absorbování a zpracovávání. To je umocňováno využitím větvení, obrázků, barvami a jinými grafickými prvky. Myšlenkové mapy v našem případě můžeme využít při tvorbě různých typů zpráv pro diagram, k analýze vztahů, při efektivním plánování bezpečnostních projektů, k přípravě jednání, při stanovování priorit činností v bezpečnostním projektu, v organizaci počítačových souborů podle kategorií, propojení různých projektových dokumentů s mapou, v plánovacím procesu apod. Myšlenková mapa bude názornější než tradiční dokumenty.

Jedna ze známých metod, která vytváří vazbu mezi strategií (strategickými záměry formulovanými v podobě strategických plánů, dílčích strategií apod.) a operativní činností, je metoda Balanced Scorecard (dále jen BSC).



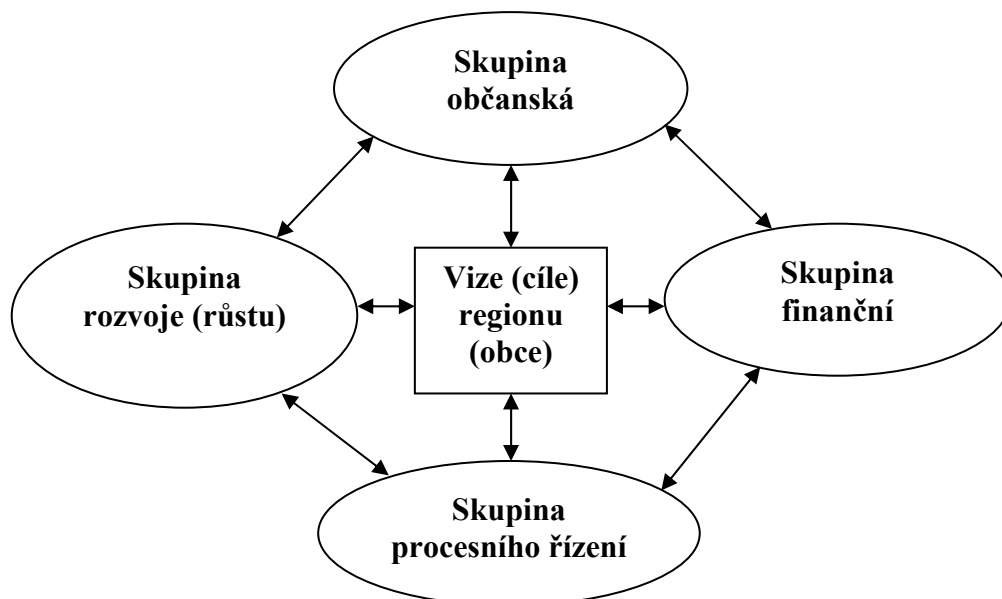
Obr. 1
Ishikawův diagram

Balanced Scorecard

Metoda BSC, neboli systém vyvážených ukazatelů vytváří vazbu mezi strategií (strategickými záměry formulovanými v podobě strategických plánů, dílčích strategií apod.) a operativní činností, graficky vyjádřeno na obrázku č. 3. BSC je strategický manažerský systém, který pomáhá převést strategii do konkrétních plánů a měřítek. Pomáhá nastavit rovnováhu mezi jednotlivými plány. Vytváří strategickou zpětnou vazbu s informací o úspěšnosti realizované strategie. Je to systém provázaných cílů, indikátorů, cílových hodnot a iniciativ, které společně popisují strategii a způsob, jakým má být této strategie dosaženo. Je to zároveň systém řízení, který využívá metodu BSC jako hlavní prostředek pro sdílení strategie v managementu, vytvoření strategických spojení uvnitř organizační struktury, vytvoření plánů a poskytnutí zpětné vazby a prostředků pro zabezpečení plánovaných opatření.

Metodu BSC je možno využít modifikovaně také v oblasti krizového managementu. Napomáhá k reálnému propojení strategií s operativními činnostmi tak, aby se strategie implementovala do všech oblastí a bylo možno také měřit dosažení strategických cílů. Napomůže k propojení strategických cílů společnosti s úkoly jednotlivých manažerů. Metoda není zaměřena pouze na indikátor finanční, ale umožňuje sledovat i ostatní ukazatele, např. procesy, profesionální zaměstnance apod. Je zaměřena do predikcí i plnění jednotlivých opatření. Metoda je přínosná v tom, že napomáhá ke zlepšení managementu v přenosu strategických plánů do operativní činnosti, tedy implementovat strategické cíle do podmínek taktického řízení. Přispívá k tomu, že vytváření strategických záměrů se stalo kontinuálním

procesem, a také ke sladění jednotlivých procesů, služeb, kompetencí a jednotek. Z uvedeného vyplývá, že tato metoda bude sloužit k podpoře procesů strategického a taktického řízení. Jak již bylo uvedeno, jádrem metody BSC je soubor vyvážených indikátorů. Před uplatněním metody BSC ve veřejné správě je třeba si vyjasnit vizi a strategické priority. Úkolem metody je zajistit jejich naplnění. Vize a jednotlivé strategie regionu (obce) řešíme zpravidla ve čtyřech skupinách, které musí být vyváženy.



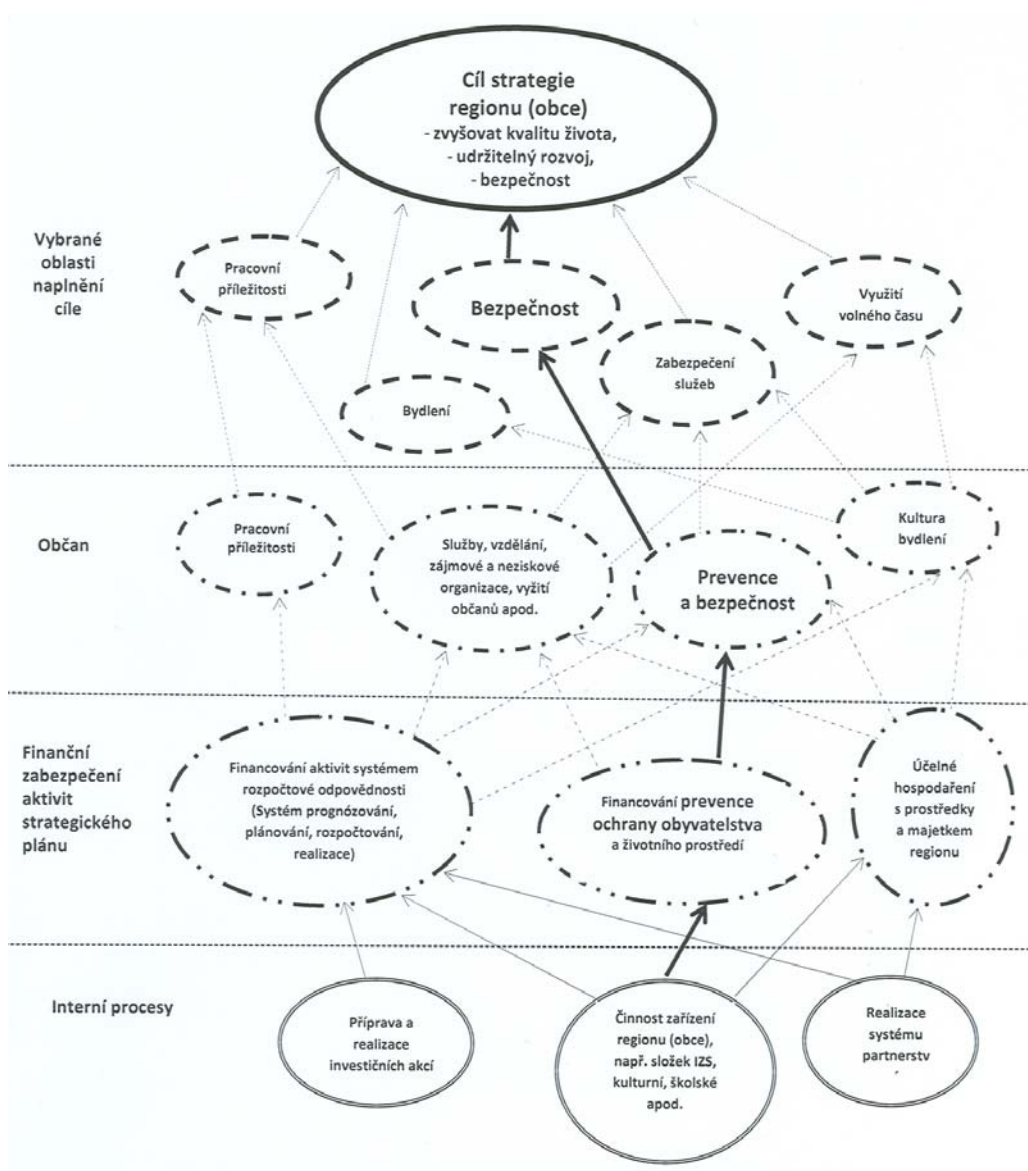
Obr. 2

Schéma metody BSC pro region (obec), zdroj vlastní

Skupiny vizi a jednotlivých strategií regionu (obce), viz obrázek č. 2:

- **Skupina občanská:** nejprve si musíme vyjasnit, zda známe potřeby a očekávání občanů (právnických, fyzických podnikajících osob) v oblasti bezpečnosti. S tím souvisí zjištění, co je třeba udělat.
- **Skupina finanční:** další skupina témat se týká finančních věcí. Jaké zdroje (finanční, lidské, hospodářské, technické) potřebujeme, abychom naplnili vizi a strategie.
- **Skupina procesního řízení:** dále je třeba identifikovat systém procesů, kterými zajistíme dostatek zdrojů.
- **Skupina rozvoje (růstu):** důležité je nezapomínat na rozvoj. Tedy vyřešit, co vše musíme zvládnout.

Tuto metodu lze využít pro indikátory, které jsou zahrnuty pod skupiny, např. indikátory úrovně kultury bezpečnosti, indikátory organizace a plánování potřebných zdrojů v krizovém řízení, indikátory místní soběstačnosti apod. Její předností je také zapojení zájmových skupin do realizace strategie a současně slouží jako důležitý prostředek pro komunikaci problémů s občany.



Obr. 3

Vybrané části realizace strategie zabezpečení regionu (obce), zdroj vlastní

Závěr

V oblasti bezpečnosti vystupují do popředí i další prvky managementu na úrovni regionu (obce). Jedná se o uplatňování principu partnerství při řízení regionu (obce). Do budoucna je třeba očekávat, že se výrazně tento aspekt bude rozvíjet. Cesty k realizaci uvedeného aspektu je třeba hledat v účinné účasti na řízení neziskovými organizacemi a v přímé účasti občanů. Partnerství je jednou z alternativ modelu politického, ekonomického a sociálního

rozhodování založeného na předpokladu, že rozhodovací proces je efektivní a účinný, odehrává-li se při aktivní účasti těch, kterých se důsledky rozhodování nejvíce dotýkají. To se dá zabezpečit využitím např. metody **občanská participace** [9]. Při jejím uplatňování dochází k tomu, že se občané podílí na rozhodovacím procesu, což je odlišné od formy zastupitelské demokracie. Metoda klade důraz na spolupráci s občany a konfrontování rozhodnutí s jejich představami. Jakým způsobem jsou občané zapojováni do rozhodovacího procesu, je závislé na zvolené formě managementem regionu (obce). Občané by měli být zapojováni do tzv. komunitního plánování. V této aktivitě je využívána veřejnost (pracovní skupiny) k přípravě analytické a návrhové části. Plánování je procesem, ve kterém takto dochází k diskuzi, obhajování zvoleného řešení a informování veřejnosti s cílem získat zpětnovazební informace „dotčených“ občanů. Důležité zásady hovoří o tom, že:

- občané jsou dostatečně informováni o celém procesu rozhodování,
- názory občanů jsou známy dříve, než management vydá rozhodnutí,
- občané mají vliv a kontrolu nad rozhodnutím,
- reprezentanti občanů jsou zainteresováni na rozhodovacím procesu a souhlasí s rozhodnutím.

Lidé v této metodě jsou vtahováni do rozhodovacího procesu různými formami. Mohou to být např. prosté informování veřejnosti, nebo tzv. snídaně s novináři na různá témata, dotazníky, ankety, rozhovory, veřejné slyšení, veřejná projednávání (zpravidla po určité části probíhajícího rozhodovacího procesu), kulatý stůl (interaktivní forma zapojení veřejnosti), workshop (zaměřeno na zpracovávání připomínek a námětů), akční plánování (vytváří prostor pro otázky a jejich vyjasnění), konference (získají se názory expertů a odborníků), posezení u kávy (vhodné pro malé obce), dialogy s vybranou skupinou managementu a občanů, proces nominálních skupin - nominal group process (metoda tvoří jednoduché hierarchické pořadí idejí generovaných účastníky), samoánské kruhy, pracovní skupiny apod. Volba formy participace veřejnosti závisí na řešeném tématu, zkušenostech managementu a velikosti regionu (obce) apod.

Z výše uvedeného je zřejmé, že hodnocení bezpečnosti ve společnosti bude sehrávat i v budoucnosti velkou roli při rozvoji společnosti. Vytvoření souboru indikátorů bude mít vliv na bezpečnost, rozvoj regionů a obcí, včetně postojů investorů, turistů apod.

POZNÁMKY:

¹ Indikátor (z lat. *indicare*, ukazovat) znamená obecně [9]:

- ukazatel, ne však směru,
- viditelný jev, který indikuje těžko pozorovatelné společenské změny, případně umožňuje jiné jevy předvídat,
- zařízení, které umožňuje sledovat nebo odečítat okamžitý stav nějakého systému apod.

Literatura

- [1] Kolektiv autorů UV č. 805/ 2013. *Koncepce ochrany obyvatelstva do roku 2020 s výhledem do roku 2030*. Praha: MV - GR HZS ČR, 2013.
- [2] HORÁK, R., L. DANIELOVÁ, J. KYSELÁK a L. NOVÁK. *Průvodce krizovým plánováním pro veřejnou správu*. Praha: Linde Praha, a.s., 2011. ISBN 978-80-7201-827-7.

- [3] BARTOŠOVÁ, H. a J. BARTOŠ. *Bezpečnostní dimenze regionálního rozvoje*. Praha: Vysoká škola regionálního rozvoje, 2012. Dostupné na: www.regionalnirozvoj.eu/sites/regionalnirozvoj.eu/files/c01_bartosova_bartos_bezpecnostni_dimenze_f.pdf
- [4] ROUSOVÁ, E. *Použití modelu pracovní výkonnosti při řízení a rozvoji výkonnosti pracovníků ve výrobních oblastech*. Zlín: UTB ve Zlíně, 2008.
- [5] KRIST, J. a kol. *Národní strategický plán Leader 2014*. Praha: Národní síť MAS, 2011.
- [6] CHANDLER, A. *Strategy and structure: chapters in the history of the industrial enterprise*. Cambridge: M.I.T. Press, 1962. ISBN 02-6203-004-7.
- [7] http://www.rozvoj-pk.cz/soubory/topmanazeri/Den02_studijni_material_SP.pdf, 2014
- [8] Kolektiv autorů. *Příprava, tvorba a realizace strategických plánů obcí a mikroregionů*. Ostrava: EF VŠB – TU, 2006.
- [9] MOLDAN, B. *Indikátory a udržitelný rozvoj*. Praha: Univerzita Karlova, 2013. Dostupné na: <http://panda.hyperlink.cz/cestapdf/pdf06c3/moldan.pdf>

Informace o autorovi

doc. Ing. Rudolf Horák, CSc. (1947)

Vysokoškolský učitel Ústavu bezpečnosti Vysoké školy Karla Engliš v Brně.

Absolvent Vojenské akademie v Brně (Ing., 1975) a doktorandského studia tamtéž (CSc., 1993). Habilitace na Vysoké vojenské škole pozemního vojska ve Vyškově v oboru bezpečnostní management, management rizik a ochrana obyvatelstva (doc., 2002).

Řešitel 15 výzkumných úkolů, autor řady příspěvků v odborných časopisech se zaměřením na bezpečnostní management, strategický management a ochranu obyvatelstva. Člen odborných komisí, rad a dalších grémií i na mezinárodní úrovni.