

Je řízení bezpečnostního systému ČR dostatečně komplexní?

Is the Czech Security System Complex Enough?

Ing. Vladimír Karaffa, CSc.

Abstrakt Bezpečnostní systém České republiky se od roku 1998 postupně profiluje do podoby, jak je v obecné rovině definován a popsán v závěrečné části *Bezpečnostní strategie ČR* (2015). Text článku je zamyšlením nad některými možnostmi jeho dalšího zdokonalení z hlediska současného stavu i výzev, které vyplývají z vývoje bezpečnostního prostředí a z hlediska možností, jak na ně adekvátně reagovat.

Abstract The Security System of the Czech Republic has gradually profiled since 1998 to the shape as it is generally defined and described in the final part of the *Security Strategy of the Czech Republic* (2015). The article is contemplation over some possibilities to further improvement of the system in terms of the current state and challenges arising from developments in the security environment and in terms of options, how to adequately respond to them.

Klíčová slova Bezpečnostní systém; bezpečnostní prostředí; krizové řízení; rezort obrany; komplexní přístup; strategické řízení; bezpečnostní audit.

Key words Security System; Security Environment; Crisis Management; Sector of Defense; Comprehensive Approach; Strategic Management; Security Audit.

ÚVOD

Bezpečnostní systém České republiky se od roku 1998 postupně profiluje do podoby, jak je nyní v obecné rovině definován a popsán v závěrečné části *Bezpečnostní strategie ČR*. Vývoj bezpečnostního prostředí, ve kterém se ČR nachází, vcelku oprávněně vyvolává otázky, zda je systém dostatečně pružný a zda je schopen reagovat na výzvy plynoucí z trendů dalšího vývoje v oblasti bezpečnosti.

Koncem roku 2015 vydalo nakladatelství Karolinum monografii kolektivu bezpečnostních expertů pod vedením Miloše Balabána s názvem *Bezpečnostní systém ČR: problémy a výzvy*¹. Publikace přichází v době, kdy je na základě rozhodnutí Bezpečnostní rady státu, pod vedením Ministerstva vnitra ČR, zahajován audit národní bezpečnosti, jenž by měl „identifikovat slabá místa v bezpečnostních oblastech i celém bezpečnostním systému“. Zároveň by měl přinést odpověď na řadu otázek, mimo jiné i na otázku, zda „*umíme přijímat příslušná opatření a konat v okamžiku, kdy je to potřeba*“². Jsem přesvědčen, že zmíněná publikace může být pro pracovní tým auditu nejen inspirací, ale dokonce může identifikovat příčiny některých problémů a nabídnout možnosti jejich řešení.

Ve svém článku bych rád zdůraznil některé myšlenky, na které autoři publikace upozorňují a které by určitě neměly zapadnout. Především je to problém rezortismu, objektivitu a komplexnosti podpory rozhodovacího procesu v oblasti bezpečnosti.

Bezpečnostní systém a komplexnost bezpečnostního prostředí

Je nutno ocenit, že bezpečnost je dnes vnímána jako komplexní fenomén, zahrnující všechny její aspekty v duchu teorie tzv. *kodaňské školy* (nebo také „rozšířené bezpečnosti“) a že toto vnímání se postupně prohlubuje. *Bezpečnostní strategie ČR (2015)*³ vcelku správně bezpečnostní systém vymezuje a specifikuje poslání, úkoly i vazby mezi jeho jednotlivými prvky i procesy. Jak se v minulosti několikrát prokázalo, bezpečnostní systém v nedávné minulosti byl a bezesporu stále je schopen adekvátně reagovat na obvyklé krizové situace nevojenského charakteru (povodně, sněhové kalamity nebo i aktuální migrační vlny) a rovněž se postupně adaptovat na nové podmínky. Svůj podíl na tom má integrovaný záchranný systém, který již rutinně funguje v denní praxi, bez nutnosti aktivovat nadstandardní řídicí prvky a procesy, a přitom většinou bez většího zájmu veřejnosti.

Že uspokojení nad stavem bezpečnostního systému a činnostmi jeho jednotlivých prvků není zcela na místě, ukazují i zkušenosti z provedených cvičení k „blackoutu“ v Praze a Brně, události kolem incidentu v muničním skladu ve Vrběticích nebo počáteční

1 BALABÁN, M., PERNICA, B. *Bezpečnostní systém ČR: problémy a výzvy: problémy a výzvy*. Vydání první. Praha, nakladatelství Karolinum, 2015, 310 stran. ISBN 978-80-246-3150-9.

2 viz: <http://www.mvcr.cz/clanek/ministerstvo-vnitra-zacalo-pripravovat-audit-narodni-bezpecnosti.aspx>

3 MZV ČR. *Bezpečnostní strategie České republiky* [online]. 2015 [cit. 2015-08-03]. ISBN 978-80-7441-005-5. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/assets/ppov/brs/dokumenty/bezpecnostni-strategie-2015.pdf>

neujasněnost nad úlohou jednotlivých prvků bezpečnostního systému při řešení následků migrační krize. Je pochopitelné, že některé krizové situace nelze zcela předvídat, stejně jako nelze vždy přesně předem identifikovat opatření, která bude nutno přijmout k jejich eliminaci. Stejně tak není možné předpokládat, že na ně budou dokonale připraveny všechny řídicí i výkonné prvky bezpečnostního systému.

Bezpečnostní strategie ČR při popisu bezpečnostního prostředí identifikuje řadu hrozeb, které se v poslední době posunuly na vyšší pomyslnou příčku naléhavosti. Například řešení následků rozsáhlých kybernetických útoků, které by zasáhly životně důležité funkce státu nebo bankovní systémy, případně poškodily činnost a funkci kritické infrastruktury, bude vyžadovat zapojení všech nástrojů bezpečnostního systému, ale zároveň i nestátních subjektů a všech občanů. Koordinace jejich činnosti může být, alespoň v prvopočátku, ochromena nepřipraveností zodpovědných orgánů státní správy a samosprávy na takové „nestandardní“ situace. Proto lze rozhodnutí o provedení bezpečnostního auditu jen přivítat, byť se zdá, že v některých oblastech přichází v hodině dvanácté.

Problematika řešení krizových situací „vojenského charakteru“ doposud stála na okraji pozornosti většiny politické reprezentace i společnosti. Až nyní dochází ke změně postojů v souvislosti s rozkolísáním bezpečnostního prostředí – vývojem na Ukrajině, na Blízkém východě, v severní Africe a i v samotné, migranty přeplněné Evropě. Diskuse se točí většinou kolem výšky obranného rozpočtu nebo modernizačních projektů Armády ČR. Už méně se diskutuje o schopnosti celého bezpečnostního systému komplexně reagovat na situace, které tento vývoj může přinést a v nichž bude nutno použít vojenské nástroje ČR a spojenců. Takové situace, které se co do důsledků jen těžko predikují a vyžadují rázná politická rozhodnutí, prověří schopnosti nejen Ministerstva obrany, ale i ostatních rezortů a konečně i celého státu a společnosti.

Přestože vývoj v blízkém bezpečnostním prostředí (zejména na Ukrajině a v souvislosti s migrační vlnou v sousedních státech) přitahuje pozornost médií i politiků, není známo, že by se jím někdo, mimo akademickou sféru, analyticky zabýval komplexně a z nadrezortního hlediska. Příkladem takové akademické aktivity je práce na řešení projektu bezpečnostního výzkumu s názvem *Adaptace bezpečnostního systému ČR na měnící se ekonomickou, sociální, demografickou a geopolitickou realitu*, který byl pod záštitou Ministerstva vnitra zakončen na sklonku loňského roku na Středisku bezpečnostních studií FSV UK v Praze (SBP). Výsledky projektu, mezi něž patří i zmíněná publikace, poukázaly na nepřipravenost nevojenských prvků bezpečnostního systému na plnění úkolů obrany, např. na opatření k realizaci spojeneckých závazků v případech, kdy budou spojenecké síly působit na teritoriu ČR, ale i dalších zemí.

Úskalí rezortismu

Výhodou bezpečnostního systému ČR, a to se v minulé praxi už několikrát prokázalo, je jeho schopnost flexibilně reagovat na nepředvídané situace. S tím však lze počítat jen do určité míry. Hledání řešení nestandardních situací v době, když už nastaly, může přinést nežádoucí zpoždění anebo chyby, jejichž důsledky mohou být nevratné. Bezpečnostní systém, jak je v současné době koncipován, a zejména jednotlivé procesy v něm,

má tendenci vést k rezortismu. Ten nemusí být na závadu při standardních situacích, ve kterých má každý rezort a každý prvek systému svoje místo a přesně stanovené kompetence a kde je každý proces důsledně vertikálně i horizontálně provázán. Jednotlivé rezorty mají celé štáby úředníků a řadu podpůrných prvků, které se zabývají úkoly vyplývajícími z působnosti organizace, pro niž pracují. Přestože při své práci působí v součinnosti s ostatními rezorty, často pro nedostatek času nebo i vůle, dochází k opomenutí některých aspektů, které se mohou negativně projevit až dodatečně. To platí zejména o situacích, které v daném okamžiku nejsou aktuální a nejsou v centru pozornosti všech zainteresovaných prvků. Typickým příkladem je řešení situací spojených s vyhlášením stavu ohrožení státu či válečného stavu, které přestože nejsou v současné situaci aktuální, měly by zásadní vliv na celou společnost.

I v této oblasti jsou každému představiteli státu či rezortu jasně stanovené kompetence dané právními předpisy, souhrnně popsané v *Plánu obrany ČR*. Rozhodujícím orgánem systému řízení bezpečnosti je Bezpečnostní rada státu (BRS) se svými výbory. Je orgánem, který má zajišťovat koordinaci činnosti všech prvků bezpečnostního systému ČR. Má tedy nadrezortní funkci a měla by přijímat z pohledu vlády optimální, komplexní, vyvážená a objektivně zdůvodněná rozhodnutí. Důležitou funkci zde plní Úřad vlády prostřednictvím svého Odboru pro obranu a bezpečnost, jenž má administrativně-organizační funkci a plní roli sekretariátu BRS.

BRS však není pracovní orgán, který si pro svá jednání připravuje podklady sám. To je úlohou jednotlivých rezortů, resp. členů BRS, kteří je předkládají ostatním členům rady. Předseda vlády, jakožto předseda BRS, ve skutečnosti nemá nadrezortní analytický prvek, který by komplexně a do hloubky zkoumal každý projednávaný materiál a z nadrezortního hlediska navrhoval případná alternativní řešení. Dalším problémem je zaměření a obsah předkládaných námětů pro jednání BRS. Ve stávající praxi se BRS zabývá problematikou, kterou k jednání připraví jednotlivé rezorty nebo která vznikne jako akutní celostátní bezpečnostní problém. Náměty strategického charakteru, které mají dlouhodobější přesah a komplexní nadrezortní charakter, ale přitom nemají vysokou politickou prioritu a nevyžadují okamžité řešení, se na pořadu jednání BRS či vlády objevují jen sporadicky.

Analyticko-prognostický prvek vlády pro bezpečnostní politiku.

V ČR neexistuje nadrezortní, relativně nezávislá instituce, která by se na pracovní úrovni zabývala komplexní analýzou bezpečnostního prostředí, stavem a činností bezpečnostního systému jako celku a jednotlivých jeho prvků, studiím zahraničních zkušeností a která by předkládala podněty pro přijímání strategických rozhodnutí v oblasti bezpečnostní politiky. V současné době se tím sporadicky zabývají některá akademická a vědecko-výzkumná pracoviště nebo „nezávislí analytici“. Výsledky jejich práce většinou končí na úrovni závěrečných zpráv, studií nebo v publikacích různého druhu. Byť jsou zpracovávány s dobrým úmyslem, jsou nakonec cenné především pro samotnou akademickou instituci, protože splňují kritéria pro formální hodnocení výsledků vědy, výzkumu a inovací pro RIV (Rejstřík informací o výsledcích) a tím i pro získání cenných bodů potřebných

pro přidělení finančních prostředků. Praktické využití těchto výsledků je většinou sporadické a do pozornosti politiků nebo odpovědných státních činitelů se dostávají jen ojediněle. Protože tato pracoviště mají relativní svobodu ve výběru témat, kterými se chtějí zabývat, zůstávají málo atraktivní tématy stranou jejich pozornosti.

Nadrezortní, relativně nezávislá analytická a prognostická instituce, která by předkládala výsledky své práce přímo předsedovi vlády, zatím chybí. Mám tím na mysli instituci, která by měla mít především poradní funkci. Určitě se nejedná o jakýsi nadrezortní řídicí orgán s rozsáhlými pravomocemi. Ty jsou jasně vytýčeny „kompetenčním zákonem“⁴ a dalšími právními předpisy a patří ministrům a dalším představitelům státní správy. Vznik takové instituce, v podmínkách vývoje současného bezpečnostního prostředí, již začíná být akutní. Nabízí se několik možností, jak by měla být taková analyticko-prognostická instituce koncipována:

- a) samostatný prvek vědecko-výzkumného charakteru s právní subjektivitou, podle zákona č. 341/2005 Sb., o veřejných výzkumných institucích (VVI);
- b) instituce začleněná do struktury některé z vysokých vojenských škol, podle zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, podle § 22 odst. b) a c) – (vysokoškolský ústav nebo jiná instituce);
- c) organizační prvek Úřadu vlády.

Každá forma má svoje výhody a nevýhody. Základní podmínkou je maximálně možná nezávislost na rezortech a přímá vazba na předsedu vlády. Z tohoto hlediska se jeví nejvhodnější varianta c). Rizikem je v tomto případě nebezpečí, že se na tento organizační prvek přesune operativní agenda, která – jak víme – má většinou vyšší naléhavost než dlouhodobé projekty.

Velikost prvku by byla závislá na obsahu a metodách práce. Podobné instituce v zahraničí, ale i na některých vysokých školách (např. SBP) při práci na jednotlivých projektech využívají externisty, osobnosti patřící do široké bezpečnostní komunity nebo specialisty státní správy či územní samosprávy. Kmenoví zaměstnanci takové instituce plní většinou funkci projektových manažerů. Jejich úlohou je iniciovat a řídit projekty, organizovat „think-tanky“, koordinovat zpracování analýz a studií a pro předsedu vlády připravovat stanoviska týkající se pojetí („filozofie“) zásadních strategických materiálů předkládaných jednotlivými rezorty do BRS. Ve své práci by měli mít možnost využívat i utajované informace a na základě předem stanovených pravidel se na pracovní úrovni přímo obracet na představitele jednotlivých prvků bezpečnostního systému.

To ovšem neznamená, že se do této činnosti vědecko-výzkumná pracoviště vysokých škol nezapojí. Vláda má možnost, a dokonce povinnost stanovit priority, případně iniciovat projekty bezpečnostního a obranného výzkumu, které budou atraktivní pro vysoké školy a jejichž výstupy lze využít v praxi. Stávající systém řízení výzkumu, vývoje a inovací je však zejména v oblasti nemateriálového výzkumu málo produktivní a ve svém důsledku vede k formalismu.

⁴ Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, kterým se určují jednotlivé ústřední orgány, a upravuje jejich působnost. Dostupné z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/1969-2>

Náměty na možné úkoly analyticko-prognostické instituce

Náplň a priority činnosti tohoto prvku by byly závislé na mnoha okolnostech. Jednotlivé projekty by neměly mít „dodací lhůtu“ kratší než jeden měsíc, zpravidla však delší. Je řada námětů, které je potřeba řešit. Například:

- průběžná aktualizace základních strategických bezpečnostních dokumentů, zejména *Bezpečnostní strategie ČR*;
- optimalizace bezpečnostního systému ČR a koncepce jeho rozvoje;
- koordinace systému a obsahu vzdělávání personálu v oblasti bezpečnosti (včetně krizového řízení);
- prohloubení komplexního řízení systému bezpečnosti podle tzv. rozšířeného konceptu bezpečnosti;
- harmonizace právních předpisů a vnitřních předpisů rezortů v oblasti bezpečnosti;
- optimalizace systému veřejných zakázek v oblasti bezpečnosti, s důrazem na obrané akvizice;
- podpora rozvoje národního bezpečnostního a obranného průmyslu v návaznosti na potřeby bezpečnostního systému ČR;
- opatření ke zvýšení synergie v oblasti obranných a bezpečnostních akvizic pro všechny složky ozbrojených sil a ozbrojených sborů (vybudování skutečného Národního úřadu pro vyzbrojování);
- výstavba účinnějšího systému komplexního řešení bezpečnostních problémů na národní úrovni s přesahem na mezinárodní (globální či regionální) rovinu;
- scénáře řešení různých krizových situací vojenského i nevojenského charakteru;
- metodika tvorby nadrezortní periodické *Zprávy o zajištění bezpečnosti ČR*;
- sjednocení tvorby strategických a koncepčních dokumentů v oblasti bezpečnosti a jejich návaznost na plánovací a legislativní rovinu;
- důsledky demografického vývoje společnosti na bezpečnost;
- mobilizace lidských a věcných zdrojů pro případ „válečného“ rozvinutí ozbrojených sil a ozbrojených sborů;
- vytvoření systému zvyšování znalostí volených představitelů státu a územní správy a samosprávy v oblasti řízení (komplexní) bezpečnosti;
- zefektivnění zdrojového krytí preventivních opatření a výstavby ozbrojených sil a ozbrojených sborů, včetně rozvoje lidských zdrojů;
- další zefektivnění systému průběžného monitorování a vyhodnocování bezpečnostní situace v návaznosti na nadrezortní řízení bezpečnostního systému státu;
- zkoumání důsledků kybernetických útoků a kolapsů energetické sítě na chod společnosti z hlediska bezpečnosti;
- iniciování a koordinace tvorby „Dlouhodobé vize zvyšování bezpečnosti ČR“;
- spolupráce na tvorbě priorit zahraniční politiky v oblasti bezpečnosti a opatření k efektivnímu členství ČR v mezinárodních bezpečnostních institucích;
- zvyšování úrovně materiálového i nemateriálového výzkumu a vývoje v oblasti bezpečnosti a realizace jeho výsledků v praxi;
- a další.

Je třeba spravedlivě říct, že některé výše uvedené oblasti jsou předmětem bezpečnostního auditu.

ZÁVĚR

Hlavní překážkou pro optimalizaci a vyšší efektivnost činnosti bezpečnostního systému ČR v podmínkách zhoršující se bezpečnostní situace je tendence řešit zejména ty problémy, které v daném okamžiku vystupují do popředí a dostávají se do centra pozornosti médií. Přetrvávajícím problémem, a často kritizovaným, je zanedbávání vizí s dlouhodobou perspektivou. Praxe dokládá, že pokud se vyskytne snaha nastolit hlubší problémy, které na první pohled nemají akutní charakter (viz diskuze o odvodech v rámci novelizace branného zákona), jsou většinou chápány jako rezortní problém. Představitelé vlády pochopitelně prosazují zájmy rezortu, jenž řídí a úkolů, které jim ukládá kompetenční zákon. Při absenci „nadrezortní“ bezpečnostní politiky a kvalitního teoretického zázemí hrozí nebezpečí, že dojde k přijetí opatření, postrádajících hlubší vnitřní provázanost s ostatními rezorty. Proto jsem přesvědčen se, že pokud má bezpečnostní audit splnit své poslání, měly by se vzít v úvahu i problémy „nadrezortní“ povahy, zmíněné v mém příspěvku. Skutečnost, že řízení auditu je v kompetenci ministerstva vnitra, které je odpovědné především za „vnitřní bezpečnost“, by na to neměla, jak doufám, mít podstatný vliv.

Autor:

Ing. Vladimír Karaffa, CSc. (plk. gšt. v. v.), nar. 1950. Absolvoval VVŠ PV ve Vyškově, postgraduální studium a kurz GŠ na VA Brno a studium Marshallova centra strategických a ekonomických studií v Garmish-Partenkirchenu. Vykonával řadu logistických, velitelských i pedagogických funkcí na stupni útvar a motostřelecká divize a ve vojenském školství. Působil v Institutu pro výzkum operačního umění v Brně a v Ústavu obranných studií v Praze-Braníku a na vedoucích funkcích na Ministerstvu obrany. Pracoval rovněž na operačním velitelství NATO v Heidelbergu a dále na pozici náčelníka Správy doktrín ve Vyškově, kde v r. 2007 ukončil služební poměr vojáka z povolání. V současné době je akademickým pracovníkem Centra bezpečnostních a vojenskostrategických studií UO v Brně a tajemníkem redakční rady Vojenských rozhledů.