

Plukovník Ing. František Valach, CSc.

Strategická rizika udržování míru

Článek v širších souvislostech pojednává o základních věcných otázkách, které vykazují vnější a vnitřní bezpečnostní rizika ohrožení ČR. V teoretické rovině rozšiřuje vědomosti z problematiky kvantifikace, hodnocení, řízení - tzv. managementu rizika. V hlavních rysech je poukazováno na hodnocení bezpečnostních rizik v etapě strategického plánování, při jejich uplatnění v rámci systému plánování, programování a rozpočtování. V konečném výsledku jsou vyjádřeny nezbytné poznatky, které se jeví nepostradatelné z hlediska autonomního zajištění národní bezpečnosti ČR a udržení míru.

* * *

Míra nejistoty dosažení cíle 1. řádu národní bezpečnosti ČR - **zajistit spolehlivou obranu země vlastními silami**, je nutně spojena s hodnocením rizik ohrožujících bezpečnost ČR. Závažnost zachování míru v podmínkách otevřených mnohostranných mezinárodních vztahů a splnění svěřeného úkolu autonomního zajištění národní bezpečnosti se značně zvýšila především proto, že:

♦ i když Česká republika usiluje o začlenění do evropské bezpečnostní struktury, nežije izolovaně od okolního světa a nemůže tudíž nyní hrozby pro mír přejít bez povšimnutí,

♦ při plnění úkolů vyplývajících z projektu Partnerství pro mír budou vybrané síly naší armády vystaveny rizikům mírových operací a ČR pravděpodobným nebezpečným odezvám,

♦ v podmínkách nového systému plánování, programování a rozpočtování se na podkladě strategického hodnocení bezpečnostních rizik definují národní a bezpečnostní zájmy ČR, strategie národní bezpečnosti a vojenská strategie, a to vše se zřetelem na možnosti čerpání obranných zdrojů.

Tyto a další příčiny zvýrazňují nezbytnost zvládnout složitou problematiku strategického vyhodnocování bezpečnostních rizik. Dále osvojení takových metod, které pokud možno exaktně analyzují podklady pro rozhodování exekutivy a zákonodárných orgánů v otázkách obrany státu. K tomu je třeba připojit racionální postupy vedoucí k včasnému předvídání, identifikaci, rozpoznání, vyhodnocení a převzetí zodpovědnosti za uvažované rozhodnutí.

Jaká je vlastně představa o bezpečnostních, tj. rizicích ohrožujících bezpečnost ČR, a o jejich přijatelné úrovni pro udržení míru. Přijatelná (únosná) úroveň tohoto rizika z hlediska bezpečnosti ČR se dá odvodit různými způsoby. Například zjednodušeně i odpovědí na otázku: Jaká míra rizika je k zadržení případné krize, války a **udržení míru** ještě únosná? Zdá se, že odpověď je velmi jednoduchá: Pokud okolnosti některého z inkriminovaných rizik přímo nevyústí do krize, nebo nezapříčiňují konflikt, tak každá. Ovšem uvedené hodnocení by bylo příliš schematické. Existují přece i nepředvídatelná bezpečnostní rizika, která mohou tímto způsobem kdykoliv a kdekoliv eskalovat. V tomto ohledu lze vyjmenovat řadu bezpečnostních rizik. Nicméně jejich strategické hodnocení vyžaduje celkově hlubší a širší poznatky.

Bezpečnostní rizika ohrožující bezpečnost ČR mají vnější a vnitřní povahu. Vnější ohrožují ČR z bližšího i vzdálenějšího okolí, dotýkají se zájmů suverénního, samostatného, nezávislého státu a jsou logickým projevem obrany jeho hodnot. Vnější bezpečnostní rizika proto odpovídají místním podmínkám, bezpečnostní situaci a úkolům realizace programů (projektů) zabezpečení obrany. Pro velké množství těchto rizik různého druhu a významu je jejich efektivní hodnocení obtížné. Je proto vhodnější soustředit se na ta, která mají v hierarchickém uspořádání relativně nejdůležitější postavení.

V současném procesu politické a ekonomické transformace je výběr strategie separátního hodnocení vnějších bezpečnostních rizik pro ČR neobyčejně důležitý. Tuto skutečnost není možno vidět izolovaně od systémových změn v zemích střední a východní Evropy, která je doprovázena elementárními nejistotami. K závažným nejistotám například patří „hledání“ národní identity, vedoucí v řadě evropských zemí až k nacionalismu, k vytváření nových států, konstituování heterogenních územních celků na nacionálním základě, k politickému a náboženskému fundamentalismu, které zřejmě v budoucnosti mohou být příčinou krizí.

Latentním zdrojem vznikajících (budoucích) bezpečnostních rizik v evropském systému se jeví existující značné rozdíly v životní úrovni, produktivitě práce, používaných technologiích a dostupnosti přírodních zdrojů, politické kultuře a kulturní vyspělosti vůbec. Zřetelně se projevují retardační snahy neokomunistických struktur v posttotalitních zemích, které zapříčiňují politickou a ekonomickou slabost a různorodost některých států, jejímž důsledkem je již zmíněný totální rozklad a neschopnost dovést politickou a ekonomickou přeměnu k úspěšnému výsledku. Otevírají se zdánlivě odumřelé historické, etnické, náboženské, územní aj. spory, objevují se výrazné projevy rasové nesnášenlivosti. To vše přináší velké množství nových, dosud nepoznaných bezpečnostních rizik ohrožujících mír v Evropě. Značná četnost těchto vznikajících bezpečnostních rizik a jejich rozsah dává dostatečné podněty k tomu, aby se ČR připravovala na obranu. Tato rizika z hlediska zajištění naší národní bezpečnosti mají již dnes strategický význam.

Na jejich podkladě bude účelné identifikovat celonárodní hrozby vycházející z bližšího i vzdálenějšího okolí. Státy přímo sousedící s ČR jsou členy NATO, neutrální nebo bývalé členské státy Varšavské smlouvy, které realizují proces politických a ekonomických přeměn směrem k demokracii založené na pluralitní společnosti a tržním hospodářství.

Avšak v minulosti bývalé Československo a nyní nástupnická ČR, měly s každým z těchto států konflikty, jejichž vyřešení lze kdykoliv zpochybnit. V některých z těchto států existují politické skupiny a extrémní hnutí, které usilují o změnu stávajícího uspořádání. Nevyřešené otázky jsou potenciálními, latentními bezpečnostními riziky, které se mohou za určitých podmínek stát předmětem konfrontace.

K vnějším rizikům je nutné přiřadit ještě například působení mezinárodního terorismu a organizovaného zločinu, zejména transfer drog, hromadnou migraci obyvatelstva a další. Jde o značný rozsah mimořádně významných událostí, k jejichž řešení v jiných demokratických státech velkou mírou přispívá armáda. Ne náhodou posláním armády v demokratickém státě je eliminace bezpečnostních rizik. Přestože případná ozbrojená agrese lokálního, regionálního rozsahu se srovnatelným, případně i silnějším protivníkem, patří též k základním vnějším rizikům ohrožení naší republiky a je v současných podmínkách málo pravděpodobná, nelze ji vyloučit. Výčet všech vnějšních bezpečnostních rizik tímto konstatováním není úplný.

Vnější bezpečnostní rizika pro bezpečnost ČR, obecně vycházející z geopolitických a geostrategických přístupů, lze přiřadit ke kategorii rizik, jež závisejí na nepříznivých následcích nestabilit, které mohou vzniknout jako důsledek nepřekonaných vážných politických, ekonomických a sociálních potíží, vyplývajících z celkové bezpečnostní situace v Evropě a ve světě. **Některé z nich mohou zcela překvapivě eskalovat**, například neočekávaným otevřením extrémních situací u sousedů, popřípadě zásadními změnami vojenskopolitické situace v mezinárodní dimenzi.

Bezpečnostní rizika představovaná dosavadním vývojem bezpečnostní situace na evropském kontinentu lze z tohoto zorného úhlu pohledu charakterizovat jako potenciální ohrožení bezpečnosti ČR. Tento fakt však nemusí mít trvalejší hodnotu, protože současná bezpečnostní rizika jsou mnohotvárná, časově i hodnotově nejistá a neurčitá, což ztěžuje jejich perspektivní předvídání a hodnocení.

Přestože ČR zeměpisnou polohou zaujímá střed Evropy, nemůže ignorovat bezpečnostní rizika zasahující z jiných kontinentů. Těmito bezpečnostními riziky mohou být zejména protikladný názor na demokratický a hospodářský rozvoj, porušování lidských práv a svobod, náboženský fundamentalismus, rozšiřování vyspělých vojenských technologií, zbraní hromadného ničení, nekontrolovaný obchod se zbraněmi, přerušení toku životně důležitých energetických zdrojů. Kategorie zmíněných bezpečnostních rizik vyžaduje schopnost okamžité reakce a případné řešení krizí menšího rozsahu.

Vedle evidentních vnějšních bezpečnostních rizik, ohrožujících bezpečnost ČR, jsou pro zajištění spolehlivé autonomní obrany státu důležitá i vnitřní rizika. K nim by například mohly patřit následující:

- nejisté výsledky rozhodovacího procesu exekutivních a zákonodárných orgánů při přijímání základních opatření v oblasti obrany, zejména nebezpečí pramenící z chybného posouzení a hodnocení bezpečnostních rizik, pravděpodobnost negativních odchylek od dosažení stanovených cílů vytýčených pro obranu státu (žádoucího stavu národní bezpečnosti),

● nebezpečí nezdaru bojové, mobilizační, operační připravenosti, způsobené nesprávnými přístupy příprav na obranu, zejména neujasněností jejího širšího kontextu v podmínkách tvořícího se systému tržního hospodářství,

● ztráta možností dosažení stanoveného cíle výstavby ozbrojených sil, či jeho částečné naplnění - difference mezi předpokládaným cílem a dosaženými výsledky, variabilita očekávaných výsledků a přecenění pravděpodobnosti, nesprávné aplikované při výstavbě ozbrojených sil v podmínkách nejistoty,

● škody a ztráty způsobené okolnostmi, jimž nebylo možné zabránit jako např. živelné, přírodní aj. pohromy, katastrofy (z oblasti tzv. vnitřních nevojenských rizik),

● násilné akce masového charakteru, vyplývající z neřešení politických, sociálních, národnostních a separatistických problémů,

● masové extrémně negativní jevy v armádě - kriminalita vojáků, narušení vztahů armády a obyvatelstva.

Důležitým stadiem pro stanovení charakteru a bližších specifických věcných otázek vnějšího či vnitřního vojenského (bezpečnostního) rizika k účelům jeho rozlišení od běžné neurčitosti (která bývá v řadě případů vydávána za riziko a naopak) je okamžik, který bývá spojován s pravděpodobností podstaty uskutečnění (či neuskutečnění) případného rizika.

V této souvislosti jistě zaujme i právní hledisko. Jde o problém existence bezpečnostního rizika a míry zodpovědnosti za jeho hodnocení. Respektive postih zaviněného neúspěchu v oblasti národní bezpečnosti. Subjekty vyhodnocující vojenská rizika pro ČR mají přirozenou tendenci zvažovat prospěšnost určitého opatření obrany ze zorného úhlu, jenž jim více vyhovuje (např. z pohledu ekonomické lobby, případně jiné politiky, než je obranná politika).

Pro zajištění obrany se prosazuje širší spektrum hodnot (ekonomických, politických, sociálních, jakož i vojenských a dalších). Přesto se někdy jeví, že se zaměřují bezpečnostní rizika v obecném smyslu toho slova s přípustnými riziky, která údajně nevyžadují adekvátní opatření v oblasti obrany. Mezi přípustná rizika však nelze zahrnout odbornou neznalost, nízkou kvalifikovanost. Z tohoto důvodu je nutné zvládnout základní znalosti problematiky bezpečnostních rizik, zejména jejich kvantifikaci.

■ **Kvantifikace bezpečnostního rizika** nebo jinak řečeno úroveň, stav, míra rizika přijatelná pro období míru, představuje jistou míru akceptovanou již ve vojenském rozpočtu (2,5 % HDP). Tím by bylo možné zřejmě s úvahami o kvantifikaci bezpečnostního rizika skončit. Problém je však širší. K dosažení cíle **zajistit obranu státu vlastními silami** (protože ČR není členem vojenské aliance a Partnerství ji nenahrazuje), kdy není současně vytvořen systém, který by zaručoval rovnou bezpečnost všem evropským státům bez ohledu na jejich vojenské možnosti a postavení v hierarchii států, je nutné vymezit vlastní spolehlivé záruky obrany. A tudíž i určit, zda v tomto smyslu jde v některém z konkrétních případů o velké nebo malé bezpečnostní riziko ohrožující bezpečnost ČR.

Velké bezpečnostní riziko, kterým se v bezpečnostní problematice často operuje, lze pravděpodobně považovat za vážný pojem. S ním spojený případný nezdar (či neúspěch) bývá hodnocen subjektivní stupnicí hodnot, která je dána řadou skutečností. Například vlastním ohrožením bezpečnosti státu; jeho připraveností (nepřipraveností) k obraně; samotným seriózním přístupem k těmto životně důležitým otázkám; vážností (velikostí) hodnoty na obecně uznávané stupnici hodnot společnosti; vztahy k vlastenectví, zodpovědností za vnitřní a vnější bezpečnost země apod.

V oblasti obrany navíc k tomu přistupuje fakt, že v případě podcenění (opomenutí) některého z těchto činitelů to může přispět větší či menší mírou k závažnějším následkům - katastrofě, kolapsu, krizi nebo válce. Dopad bezpečnostních rizik zatím plně nese subjekt, který relativní výši svého podílu může mít pozitivní i negativní vliv na zajištění obrany. Základním úkolem (nejen orgánů ministerstva obrany) je proto trvale a zejména v časovém předstihu spolehlivě odhalovat a rozpoznávat bezpečnostní rizika, a tím snižovat jejich případné následky.

Otázky strategického vyhodnocování bezpečnostních rizik ohrožujících bezpečnost ČR jsou odvozovány z praxe expertů ministerstva obrany a generálního štábu a zřejmě by měly být i záležitostí hodnocení dalších zainteresovaných ústředních orgánů státní správy, např. ministerstva zahraničních věcí, ministerstva vnitra a dalších. Zejména při identifikaci bezpečnostních rizik záleží na zkušenostech a speciálních znalostech zmíněných pracovníků. V odborných publikacích, které s všeobecnou problematikou rizik zabývají, se pro tvůrčí přístupy ke strategickému hodnocení rizik a jejich řízení používá pojem management rizika.

■ **Management rizika** mj. zahrnuje, vedle zmíněného hodnocení, především dopady bezpečnostních rizik do oblasti obrany. Skládá se ze tří fází: identifikace rizika, analýzy rizika a návrhů na opatření. Management rizika rozvíjí doporučená pravidla jak vyhodnocovat bezpečnostní rizika a tím předcházet krizím, konfliktům, popřípadě jiným složitým situacím. Nenahrazuje však zaváděný systém plánování, programování a rozpočtování do podmínek rezortu ministerstva obrany, resp. Armády ČR.

■ **Identifikace rizika** patří k nejdůležitější fázi managementu rizika. Při rozpoznávání bezpečnostního rizika se zkoumá jeho význam z hlediska možné hrozby. Na základě tohoto zjištění se přijímají taková opatření, která by mohla jeho aktivování zabránit a přispět tak k předcházení krizím, konfliktům a jejich řešení pokojnými prostředky již v počáteční fázi. To vyžaduje mít včas objektivní informace. Jde o údaje, které nebývají vždy k dispozici, a proto se pravděpodobnost bezpečnostního rizika leckdy hodnotí subjektivně. Tomu se dá předcházet průběžnou, důkladnou analýzou rizika.

■ **Úkolem analýzy rizika** je kvantifikovat očekávaný vliv identifikovaných bezpečnostních rizik a jejich dopad do oblasti obrany. Analýza spočívá ve sběru, statistickém či subjektivním posouzení, zpracování a simulování, vytvoření modelové hypotetické představy o bezpečnostním riziku. Dále se mohou hodnotit možné účinky a pravděpodobnosti v konečném vyhodnocení očekávaných vlivů rizikové situace a jejich předpokládané dopady, případně i jiné okolnosti.

Hodnocení bezpečnosti, vycházející z kontinuální analýzy bezpečnostních rizik, není samoúčelné. Vypovídá o možnostech vzniku krizí, konfliktů nebo války. Stejně jako kterákoliv jiná rizika, i rizika vnějšího ohrožení ČR mají věcný charakter závisející na způsobu vstupu státu do války. Přitom vojska se zapojením (vtažením) státu do války, na rozdíl od jiných běžných aktivit směřujících k eliminování bezpečnostních rizik, nepůsobí absolutně svobodně. Vždy jsou omezována určitými věcnými podmínkami, které budou případ od případu rozdílné. Poněkud jiná je situace v případech realizace projektu Partnerství pro mír, což jak známo není partnerství pro válku, nýbrž pro mír a nepředpokládá vedení válečných akcí v pravém slova smyslu.

S mírovými multilaterálními operacemi, které se zřejmě v budoucnu budou uskutečňovat v rámci Partnerství pro mír, souvisejí rizika, jež vyplynou z protikladů a tendencí použití ozbrojených sil. Pravděpodobně půjde o mnohostranné mírové operace s cílem nastolování, podpory, udržování či vytváření mírových vztahů. Jak z předchozího vyplývá, problematickou otázkou se ukazují nová rizika spojená s řešením konfliktních situací OSN, NATO, ZEU, v jejichž rámci bude Armáda ČR pravděpodobně v budoucnu přispívat k plnění mezinárodních smluvních závazků o společné obraně, jakož i k plnění úkolů vyplývajících z Partnerství pro mír.

Tyto úkoly jsou nové a nejsou s jejich realizací (zejména odevzvo pro stát) zkušenosti. V systému plánování, programování a rozpočtování se s těmito neobvyklými bezpečnostními riziky musí počítat s přihlédnutím k rozsahu techniky, počtu osob a logistických zásob, jaké budou dány k dispozici. Závisí přitom pochoptitelně na možnostech státu, jeho ekonomickém potenciálu, avšak s ohledem na konkrétní politické a vojenské cíle.

Věcný charakter bezpečnostních rizik není závislý na subjektivním poznání, zvládnutí a uplatnění v systému plánování, programování a rozpočtování. V tomto kontextu bezpečnostní rizika mají tu zvláštnost, že je nelze svévolně zrušit nebo nějakým imaginárním způsobem odstranit. Podceňování jejich externí i interní dimenze může vést k nedocenění významu obrany. Naopak přeceňování zase k nadměrnému čerpání zdrojů, které by mohly být využity v některé jiné rozpočtové oblasti. Věcný charakter bezpečnostních rizik se projevuje zvláště výrazně tehdy, když se hodnotí nevšimavě a možné následky se přezírají. V řadě případů se lze v tomto ohledu poučit z podceňování bezpečnostních rizik v průmyslových oborech. Zde dostavující se následky v reálném čase mohou být pro bezpečnost ČR dostatečným varovným mementem.

Určitá dílčí bezpečnostní rizika ohrožující bezpečnost ČR mohou být shodná nebo podobná rizikům v jiných oborech, jako je například stavebnictví, doprava apod., což však nemusí být v rozporu s nutností daleko komplexnějšího (a ne pouze na exaktních metodách spočívajícího) hodnocení bezpečnostních rizik. Současně se však od nich diametrálně liší. Tyto rozdíly spočívají v tom, že bezpečnostní rizika vyjadřují složitou, rozpornou povahu zvláštního sociálně politického jevu, jakým je ozbrojený konflikt - válka.

Cinnosti spojené s bezpečnostními riziky, stejně jako každá jiná funkce vojenství, se vyvíjejí. Proto při jejich studiu je účelné přihlédnout k minulým poznatkům. Dnešní rozvoj vojenství, zvláště uplatnění druhů vojsk, prostředků a způsobů vedení války, nesnižuje význam a úlohu bezpečnostních rizik ze vzdálenější i bližší

vojenské historie. K využívání poznatků je ovšem nutno přihlídnout pružně, zejména tvůrčím způsobem brát do úvahy nové technologie vedení operací a změny věcných prostředků války.

Významnou úlohu přitom může sehrát zobecnění zkušeností armád, které dnes v rámci transformačního procesu nemají pozitivní záruky bezpečnosti a usilují o zapojení do bezpečnostních struktur, jakož i studium forem spolupráce těchto států v boji proti eventuálním agresorům. Z hlediska řešeného tématu by byla prospěšná spolupráce s vyspělými armádami k posouzení těchto aktuálních otázek:

- výměna zkušeností a poznatků z uplatnění informačních systémů při provádění kalkulací a propočtů s využitím progresivního programového vybavení;
- principy stanovování míry a váhy bezpečnostních rizik, jejich koeficientů;
- praktické uplatnění exaktních metod strategického hodnocení bezpečnostních rizik, včetně teorie pravděpodobnosti a využívání matematických metod analýzy nahodilých jevů.

Nahodilým jevem bezpečnostního rizika je podle mého názoru takový jev, o němž nelze s jistotou tvrdit, že na základě stavu bezpečnostní situace nenastane nebo nastane. Pravděpodobnost některého z bezpečnostních rizik, označeného

$P(R)$, je číslo $P(R) = \frac{a}{n}$, kde a = počet všech příznivých případů eventuálního rizika

a n = počet všech nemožných případů rizika. Přičemž jsou všechny jevy stejně možné jako nemožné. Pravděpodobnost rizika $P(R)$ se vyjadřuje nejen zlomkem, ale po zaokrouhlení i desetinným číslem nebo v procentech. Pravděpodobnost bezpečnostního rizika vždy leží v intervalu $<0,1>$.

Z uvedeného lze patrně usoudit, že je-li $P(R) > 0,5$, pak riziko (R) spíše může nastat. Naopak je tomu, je-li $P(R) < 0,5$, kdy riziko (R) patrně nenastane. Avšak z praxe je známo, že vojenství se aritmetikou vždy neřídilo. Historické příklady svědčí o tom, že pravděpodobnost rizika, u kterého se předpokládalo, že spíše nenastane ($P(R) < 0,5$), nakonec vyvolalo konflikt světového rozsahu a naopak. Např. viz začátek 1. světové války.

Pro výzkum pravděpodobnosti významu a uplatnění bezpečnostních rizik se s výhodou využívá zákon velkých čísel. Je-li $P(R)$ pravděpodobnost, že některé z vyhodnocených rizik (R) teoreticky může nastat, pak $Q(R) = 1 - P(R)$ je pravděpodobnost, že riziko (R) zřejmě spíše nenastane. Pravděpodobnost bezpečnostního rizika se blíží skutečnosti zejména tehdy, jestliže se uskuteční větší počet pokusů - expertních hodnocení rizik s tím, že se ohodnotí váhou a vykalkuluje se výsledný koeficient.

Stanovení pravděpodobnosti bezpečnostního rizika vedle určení váhy a výpočtu koeficientu je důležitým krokem ke stanovení cílů výstavby ozbrojených sil. Výpočty též usnadňují rozhodování o tom, která bezpečnostní rizika jsou pro bezpečnost ještě přijatelná a u nepřijatelných poskytují podklady pro přijímání opatření za účelem účinného snížení ohrožení. To vyžaduje spojit teoretické přístupy posuzování rizik s reálnými politickými a ekonomickými cíli.

* * *

Bezpečnostní rizika zhodnocená na reálném vědeckém podkladě snižují nebezpečí vnitřního i vnějšího nenadálého ohrožení ČR. Hlavním předpokladem efektivního snižování bezpečnostních rizik je jejich určení. První zkušenosti potvrzují, že nejde o jednoduchou práci. Potíže způsobuje jednak neúplnost poznání některých výše popisovaných jevů, jednak i skutečnost, že v mnoha případech je objektivní hodnocení bezpečnostního rizika významně odlišné od jeho subjektivního vnímání. V tomto případě jistě pomůže uplatnění již zmíněného zákona velkých čísel. Případné neobjektivní hodnocení některých strategických rizik vyvolává ve veřejném mínění zkreslené představy o reálných hrozbách pro mír a tudíž i neadekvátní reakce.

V procesu konstituování současných multilaterálních vztahů se ještě nepodařilo sjednotit zainteresování všech subjektů v politické, ekonomické, sociální, vojenské a dalších sférách. Tento stav se odráží ve vzniku a hodnocení bezpečnostních rizik. Podstatným faktorem jejich snižování jsou včasné dostatečné exaktní informace o vzniku, identifikaci, průběhu a eliminaci bezpečnostních rizik. Výsledek vyhodnocování a řízení (tzv. management) rizika ovlivňuje řadu vnitřních i vnějších hledisek, na sobě i subjektu nezávislých činitelů, které se trvale vyvíjejí. Proto studium bezpečnostních rizik je z hlediska udržování míru významné a prioritní.