

PhDr. Libor Stejskal

Bezpečnostní systém ČR a nutnost jeho adaptace na rostoucí komplexitu hrozeb

Tento článek vznikl v rámci projektu „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.

1. Úvod

Záměrem tohoto textu je představit a zhodnotit stav, kapacity a schopnosti bezpečnostního systému ČR vzhledem k jedinému, nicméně vysoce závažnému aspektu. Tím je jeho předpokládaná funkčnost a efektivita při krizové situaci velkého rozsahu a složitého průběhu. Rostoucí komplexitou hrozeb je míněna zvyšující se pravděpodobnost zřetězení více příčin a současného působení více faktorů, což odpovídá realitě složitě strukturované a technologicky, informačně a ekonomicky stále intenzivněji propojené globalizované společnosti. Toto možné propojení a vzájemné posílení hrozeb a jejich realizace má zásadní vliv na průběh a zvládání dané situace silami a prostředky bezpečnostního systému.

Pojmem „krizová situace“ ovšem není myšlen pouze legislativně definovaný stav z hlediska aktuálně platných zákonů České republiky, nýbrž jako obecněji pojatý rozsáhlý bezpečnostní incident – jinými slovy velký „průšvih“, kdy se v návaznosti na prvotní problém (např. přírodní katastrofa či technologická havárie) náhle vrší a spouští další problémy podobného, ale třeba i víceméně nečekaného charakteru, a kdy se snadno „pokazí všechno, co může“. Text dále s vysokou mírou zjednodušení prezentuje přístupy, jimiž lze aktuálně neřešené či jen částečně definované problémy začít řešit.

2. Stav a trendy v zajištění bezpečnosti ČR

Česká republika a její občané požívají patrně nejvyšší míru bezpečí v celé moderní historii. Anebo se to přinejmenším do omrzení opakuje v úvodu všech pojednání o bezpečnosti ČR. Mluví se obvykle o bezprecedentních bezpečnostních zárukách díky členství v NATO a EU a o vysoké míře bezpečí v každodenním občanském životě, plynoucí z příslušnosti k rodině vyspělých západních demokracií, které zajišťují prostor svobody, bezpečnosti, práva a pokud zrovna není krize, tak i prosperity. Jistou část tohoto výkladu lze přijmout, neboť odpovídá převládajícímu vnímání situace. Zajímavé však je, že k dispozici nejsou jasné důkazy ani pro tvrzení, že situace je horší, ale ani pro uvedené optimistické hodnocení současnosti. Co tedy lze říci o reálném stavu?

Následující popis respektuje a podle potřeby zahrnuje obě základní a komplementární roviny bezpečnosti. Tou první je bezpečnost jako panující stav, situace či podmínky (ve smyslu definice v publikaci Česká bezpečnostní terminologie, Zeman 2003); tou druhou je bezpečnost jako statek, služba, a tedy i instituce a procesy, které tuto službu poskytují.

Pojem „bezpečnost České republiky“ může být chápán úzce jako bezpečnost státu ve smyslu samotného státního aparátu ČR, anebo se může vztahovat k Česku jako úhrnu všech subjektů na daném území: obyvatelstva, státních institucí, organizací, firem, obcí atd. Druhé, komplexnější pojetí považujeme za výrazně smysluplnější, neboť bezpečnost vlastního státního aparátu dnes vcelku pochopitelně velkou pozornost neupoutá. Trendy a události v tomto pojetí lze rozdělit do několika oblastí, relevantních z hlediska rostoucí komplexity hrozeb, a podle nich zároveň hodnotit jejich případné důsledky pro kvalitu a udržitelnost života v zemi.

2.1 Obrana, obranyschopnost a zahraniční nasazení ozbrojených sil ČR

Obrana státu byla po celé 20. století prezentována i přijímána občany jako základní úkol státu a národního společenství; selhání v této věci pak bylo fatálním momentem v osudu národa. Platilo to i pro Československo. Po pádu železné opony, vstupu ČR do NATO a Evropské unie a vplutí naší země do globálního ekonomického řádu to už ale zdaleka tak jasně neplatí.

Obrana a obranyschopnost celku zvaného Česká republika se stává stále více nesamozřejmým, a bohužel také vyprázdněným pojmem. Pro většinu občanů nemá žádnou reálnou a představitelnou náplň. Z pohledu běžného veřejného mínění je otázka obrany velmi nezřetelná: proti komu a jakými prostředky? Samostatně nebo kolektivně? Mnohé realisty a skeptiky úvahy o obranyschopnosti státu iritují jako strašák z minulosti, který má ospravedlnit pokračující odčerpávání astronomických sum ze státního rozpočtu. Mezi odborníky je velmi rozšířený „reziduální“ přístup, který zdůrazňuje co nejvyšší schopnost zapojit se do operací spojenců, které s přímými bezpečnostními zájmy ČR souvisí jen domněle (bez jakéhokoli analytického opodstatnění). Odtud pochází často až dogmatická preference expedičních schopností, které jsou prezentovány jako celistvá nasaditelnost ozbrojených sil. To je ovšem omyl: expediční schopnosti jsou nezastupitelné, ale v celku obranyschopnosti země představují jen malou část.

V současnosti je už realitou částečná přeměna ozbrojených sil ČR na malý a relativně moderní expediční sbor, podporovaný doma proporčně větším „zbytkem“ zaostalé a neakceschopné armády. Je pravda, že reálnou nasaditelnost ozbrojených sil dnes nelze ověřit jinak než expedičním nasazením. Síly nasaditelné v zahraničních operacích jsou zároveň nejlépe připravené i pro obranu vlastního teritoria či území spojenců doma v Evropě. Jiným problémem je, zda tento typ sil odpovídá pravděpodobným druhům ohrožení vlastního území. Dnes rovněž zmiňovanou alternativou je znovuprohloubení územní obrany – není však zřejmé na předpokladu jakých hrozeb tyto úvahy spočívají. Budování početně dostatečných konvenčních pozemních sil pro obranu vlastního území je totiž zcela mimo zdrojové a finanční možnost ČR.

Druhým problémem je příliš malá pravděpodobnost konvenčního vojenského úderu – čímž se otázka efektivity nákladů pro praktickou obrannou politiku stává vyřešenou. Celková obranná kapacita ČR a české společnosti je historicky nejnižší za dobu existence samostatného státu – pozoruhodně v přímé korelaci k nejlepším vnějším bezpečnostním podmínkám. Do této kapacity lze dnes zařadit pouze samotnou Armádu ČR, ovšem moderně vybavena, vycvičena a personálně i materiálně naplněna je jen

částečně. Schopnost společnosti mobilizovat další kapacity k vlastní obraně a ochraně je omezená na minimum – což bude ilustrováno dále.

2.2. Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek

Tato oblast bývá často vnímána jako specificky stabilní segment bezpečnostní politiky, která není vystavena logice náhle vyvstalých hrozeb a nutnosti mimořádných opatření. Kriminalita a boj proti ní je někdy dokonce vylučována z agendy bezpečnostní politiky, jelikož nenese obecné znaky krizového řízení (mimořádnost situace i opatření). Z hlediska rostoucí komplexity hrozeb však oblast veřejného pořádku má svůj význam – což v případě ČR aktuálně dosvědčují události z léta 2011 ve Šluknovském výběžku, kde právě dlouhodobě nezvládnuté potlačování trestné činnosti přerostlo v mimořádné události celospolečenského dosahu, a vyvolaly neřízený proces sekuritizace.

Celková statisticky zachycená tendence je zřejmá, většina druhů trestné činnosti stagnuje nebo klesá (Zpráva o situaci v oblasti vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku na území České republiky v roce 2010). Roku 2010 bylo spácháno 313 387 trestných činů, což je o 5,8 % méně než rok předtím. Je to dokonce nejnižší počet registrovaných trestných činů od roku 1992. V praxi to představuje 298 trestných činů na 10 tisíc obyvatel. Z hlediska rostoucí komplexity hrozeb je však tento celkový ukazatel málo podstatný. Významný je spíše potenciál trestné činnosti doprovázet a komplikovat mimořádné události a krizové situace způsobené primárně jinými příčinami – např. živelní pohromou či selháním kritické infrastruktury. Jak už bylo uvedeno, trestná činnost sama může vést k mimořádným událostem až při překročení kritického prahu a jen v časově a prostorově omezeném rámci.

2.3 Ochrana obyvatelstva

Systém ochrany obyvatelstva je plně etablovaným a nejméně zpochybňovaným prvkem bezpečnosti. Jeho vysoká legitimita pramení mimo jiné i z toho, že tento systém ochrany před mimořádnými událostmi (do roku 1994 zvaný civilní obranou) se obnoval pod tlakem reálných hrozeb a je periodicky „prověřován“ – naposledy přibleskových povodních v létě 2010. Do tohoto prvku národní bezpečnosti lze pro zjednodušení zařadit i působení integrovaného záchranného systému a systém krizového řízení. Pokud odhlédneme od legislativní úpravy a striktně organizačního přístupu, lze konstatovat, že v Česku postupně dochází k ustavení jakýchsi lokálních a regionálních režimů ochrany obyvatelstva, v nichž spolupracují orgány státu, regionální i místní samosprávy, územně příslušné bezpečnostní sbory a havarijní služby, firmy, občané a subjekty občanského sektoru. Jinými slovy – vedle oficiálního, zákony a předpisy daného systému fungují také neformální prvky, zvláště osobní komunikace mezi odpovědnými aktéry, dobrovolnictví, svépomoc a humanitární pomoc, které výrazně pozitivně ovlivňují průběh krizových situací.

Významným pozitivem je i fakt, že Koncepce ochrany obyvatelstva do roku 2013 je jedním z mála strategických dokumentů, který obsahuje zcela konkrétní úkoly a opatření, včetně závazných termínů pro implementaci.

2.4 Ochrana kritické infrastruktury

Módní pojem ochrany kritické infrastruktury se stal novou sférou bezpečnostní politiky. Její docenění reflektuje prudký technologický pokrok a především raketově

rostoucí závislost společnosti na moderních technologiích a z toho plynoucí vysokou zranitelnost. Definice kritické infrastruktury je značně nestabilní; v širokém pojetí zahrnuje všechny systémy zajišťující bezproblémový chod společnosti a služby občanům (od energetiky přes zdravotnictví až po bankovní systém), v užším se jedná jen o systémy zajišťující přežití společnosti a ochranu obyvatelstva. V běžném chápání kritické infrastruktury dominují zdroje, suroviny a energie, tedy dodávky pitné vody, výroba a distribuce elektrické energie, pohonných hmot, zajištění potravin apod. Vzhledem k tomu, že většina těchto systémů vykazuje silné mezinárodní a přeshraniční vazby, tuto oblast začíná výrazně regulovat Evropská unie a její legislativa. Závislost na moderních technologiích je problematizována hlavně ve smyslu informačních a komunikačních technologií, které představují často jediný nástroj řízení a kontroly mnoha jiných, jednodušších a v principu neelektronických, technických, mechanických či materiálních systémů. Na úrovni veřejné percepce lze konstatovat, že kybernetická a energetická bezpečnost překrývají pomalu odeznívající mantru terorismu.

2.5 Environmentální bezpečnost

Další relativně nově definovaná sféra bezpečnosti. Můžeme do ní řadit jak hrozby, jejichž původcem jsou přírodní síly a procesy, tak hrozby představované lidským jednáním, úmyslným či neúmyslným, které poškozují přírodu, krajinu či jejich složky. V podmínkách ČR je dosud spojována spíše s vizemi budoucího ohrožení, protože současný stav životního prostředí sice není optimální, ale žádná jeho součást ani jako celek nepředstavuje ohrožení pro společnost a občany země – s výjimkou živelních pohrom. Z nich jsou relevantní především povodně, stále častěji ale ničivý charakter nabývají i další extrémní povětrnostní jevy. Systémově lze v případě České republiky budoucí ohrožení identifikovat jednak v člověkem způsobené degradaci krajiny a přírody (pustnutí venkova, špatné hospodaření a zhoršující se zdravotní stav lesů, degradace a ztráta půdního fondu), jednak v dopadu klimatických změn na zemi a zvláště na vodní režim.

2.6 Sociálně-ekonomická bezpečnost

Sociální a ekonomické aspekty bezpečnosti státu nikoli jako mocensko-politického aparátu, ale jako společnosti, občanů a společenských skupin, jsou u nás silně potlačenou agendou. Teprve sociální a etnické nepokoje rozpoutané v létě 2011 ve Šluknovském výběžku vyvolaly alespoň okrajově pozornost k této otázce. Zúžené „hard“ pojetí bezpečnosti – v současnosti důsledně sledované vládou České republiky – odmítá přiznat bezpečnostní status sociálním a ekonomickým problémům komunit, rodin a jedinců (sociální vyloučení, chronická chudoba, bydlení, zdravotní stav). Na druhé straně, veřejnost a její vnímání takto rezolutní a jednoznačné není. Přinejmenším doznívající hospodářská krize ukázala, že zranitelní nejsou jen zcela sociálně vyloučení jednotlivci. Kromě této agendy lze do sociálně-ekonomické bezpečnosti zařadit také jevy, které neohrožují konkrétní občany a skupiny obyvatelstva, ale které rozkládají společnost jako celek a její soudržnost. Na prvním místě můžeme uvést korupci, která bývá řazena do vnitřní bezpečnosti, ale v evidenci trestné činnosti téměř chybí. Každopádně uvedené jevy aktuálně jsou a v budoucnu budou pro českou společnost výrazným zdrojem sekuritizace a takto ovlivní politické procesy.

2.7 Bezpečnostní politika, bezpečnostní systém a strategické dokumenty

Bezpečnostní politika je zatím nevýraznou součástí veřejné politiky (Balabán, Rašek, 2011: 2). Všechny instituce se řídí platnou legislativou, která většinou vznikala v 90. letech 20. století. Tyto zákony vznikaly bez ohledu na potřebu formování provázaného bezpečnostního systému. Bezpečnostní systém ČR vznikl sekundárně jako pojem a „obálka“ pro soubor již dávno předtím existujících organizací a procesů. Vedle legislativního rámce se postupně objevoval rámec daný strategickými dokumenty. Tyto strategické dokumenty nemají legislativní povahu, nejsou právně závazné, a přijímá je vláda jako formulaci politiky nad rámec zákonem stanovených povinností. Jako takové by měly mít ambici ve svých vizích a strategiích definovat potřebu změn legislativního rámce.

Hlavním problém však je, že tyto strategické dokumenty se obvykle omezují na vizi prostředí a úkolu pro daný subsystém a dále na popis jeho fungování. Skutečná strategie s cíli, úkoly a závazným plánem realizace opatření chybí. V roce 2011 byly zpracovány dva nové dokumenty – Bílá kniha o obraně ČR a Bezpečnostní strategie ČR. Přestože s oběma dokumenty byla spojována velká očekávání a metoda jejich tvorby obsahuje více participativních a konzultačních mechanismů než kdy dříve, není třeba oba procesy přeceňovat. Je otázkou, zda právě tyto dokumenty (navíc vznikající v obráceném pořadí, než by bylo logické) přinesou natolik silné strategické zadání, že přelomí dosavadní praxi mýjení mezi strategickými dokumenty na jedné straně a konkrétními praktickými politickými a organizačními kroky na straně druhé.

3. Komplexita bezpečnostních hrozeb a možné konkrétní dopady

Nejpalčivějším dilematem při plánování a rozhodování v bezpečnostní politice na jakékoli úrovni by přirozeně mělo být stanovení poměru mezi tím, na co všechno a jak důkladně chceme být připraveni, a mezi tím, kolik peněz a úsilí jsme do toho ochotni investovat.

Celá bezpečnostní politika ČR je postavena na budování a v aktuálních podmínkách spíše jen na udržování kapacit proti známým, identifikovaným a předpokládatelným hrozbám, a to obvykle v minimální nutné míře. (Existují výjimky – např. specializovaná služba potápěčů je rozvinuta u ozbrojených sil, policie i hasičů, a v celkovém souhrnu tato kapacita podle vyjádření velitele útvaru rychlého nasazení Policie ČR překračuje schopnosti některých přímořských států.) Z toho plyne principiální rámcovost některých kapacit v oblasti krizového řízení a obrany – v zákonech je mnohé zakotveno jako možné opatření, ale ve skutečnosti dotyčná opatření připravena a vyzkoušena nejsou.

Pokud by se v praxi bezpečnostních institucí více prosadilo scénářové uvažování namísto až příliš zbyrokratizovaného vedení plánů a výkazů, je pravděpodobné, že by vyvstala dosud neprezentovaná a nezmapovaná dilemata. Ta by zpřítomnila základní otázku, zda si můžeme dovolit a zda je účelné připravovat stát a zvyšovat odolnost společnosti proti „černým labutím“, [1] tedy počítat i s nejhrošími variantami a s rozsáhlými následky uskutečněných hrozeb. Anebo zda to účelné není, a je průchodnější

i hospodárnější jít cestou „přiměřené dostatečnosti“; tedy i vyšší akceptace a podstoupení některých rizik, o nichž se raději mlčí.

3.1 Scénář rozsáhlé krizové situace jako podpora obrazotvornosti

Problematicku řízení, rozvoje a následně i financování bezpečnostního systému lze přiblížit na konkrétním scénáři realizace bezpečnostní hrozby. Z něj vyplývá, co všechno je třeba v procesu bezpečnostní politiky zohlednit – a stanovit citlivou mez, „co ano a co už ne“.

Po delší krizi a vypuknutí lokálního, avšak intenzivního ozbrojeného konfliktu ve východní Evropě může být reakce evropských spojenců váhavá a částečná; ČR se zapojí do nevelké, ale energicky intervenující koalice, ovšem operace od počátku vážné. Během pár týdnů je zřejmé, že Armáda ČR musí oproti předpokladům nasadit velkou většinu disponibilních sil. Vrací se první mrtví a ranění, ztráty jsou i na technice. Mezitím se v Česku ve větších městech rozhoří pouliční nepokoje vyvolané radikální částí velmi početné etnické menšiny ze země, kde jsou ozbrojené síly ČR nasazeny. Policie ČR zvládá čelit těmto násilnostem jen několik dnů, potom jsou části některých měst prohlášeny za uzavřenou zónu, kde imigranti rabují bez odporu.

Mezitím přes území východoevropské země v konfliktu přestane proudit ropa i plyn, čímž ustanou dodávky i do Česka (severomořská ropa od západu také neteče, protože Německo v krizi zastavilo její tranzit a vyčkává). Po několika týdnech dochází k masivnímu kybernetickému útoku na střední Evropu ze strany velkého státu, který sice do konfliktu není přímo zapojen, ale přítomnost koalice včetně ČR považuje za útok na své zájmy.

V takové situaci se rychle ukáže několik podstatných rysů krizové připravenosti ČR. Vážně míněná účast Armády ČR v bojové operaci na evropském teritoriu znamená nasazení tolika sil a prostředků (obě nasaditelné vševojskové brigády, mnoho další techniky a personálu na doplnění a rotaci), že AČR už není schopna plnit žádné úkoly na ochranu domácích kritické infrastruktury, a především není schopna téměř žádnými silami podpořit rozsáhlou operaci Policie ČR proti vzbouřeným imigrantům. Policie nemá ani dostatek personálu, ani techniky pro nasazení ve velkých počtech na více místech najednou, a po pár dnech se stahuje.

Kybernetický útok vyřadí všechny dálkově ovládané systémy – proto je vyřazeno zásobování pitnou vodou, plynem, v části země opakovaně nejde elektřina, neboť běžící elektrárny samy způsobují kolaps rozvodné sítě. Díky tomu nejsou některá ministerstva a krajské úřady brzy vůbec schopny kontrolovat situaci ve svých rezortech a podřízených organizacích.

Krizové štáby nemají přehled o situaci, protože sítě mobilních operátorů fungují také jen nárazově a v některých částech státu. Nezávislé komunikační prostředky bezpečnostních sborů nestačí na obrovské množství žadatelů o spojení. Zabavování prostředků a povolávání osob k pracovní službě podle krizového zákona probíhá chaoticky a téměř nic a nikoho nelze využít, protože vždy něco chybí: buď nejde elektřina, nebo není kompatibilní software, nebo v kraji došla nafta a Policie ji neuvolní pro krajským úřadem povolané havarijní služby. Zastaví se odvoz odpadků a čištění odpadních vod. Podniky tak raději uzavírají své provozy a vyčkávají. Obchody s potravinami jsou vykoupené a postupně zavírají, velkoobchodníci pozastavili distribuci, protože nejsou schopni vést skladové hospodářství bez počítačů. Krizovým štábům ale především chybí lidé na ostrahu všech důležitých objektů.

Armáda už nemá mimo malých, určením zcela nevhodných jednotek žádné síly k domácímu nasazení. Vojenští záložníci jsou vesměs ve věku nad čtyřicet let a kvůli omezení zdravotní kvalifikace se do asistenčních akcí ve prospěch Policie ČR nehodí. Nejlépe zvládá situaci Hasičský záchranný sbor ČR díky aktivaci sborů dobrovolných hasičů, kteří pomáhají krizovým štábům obcí. Někde se krizové štáby vůbec nedokázaly sejít. Mnoho měst a obcí se propadá do totálního chaosu, protože prostě není k dispozici vůbec nikdo k udržování veřejného pořádku a vedení není schopno v reálném čase komunikovat s občany ani s bezpečnostními složkami. V lesích se na černo kácí po hektarech, mizí i neskližené plodiny z polí.

Po několika týdnech je zřejmé, že státem vytvářené zásoby rychle docházejí, anebo nejsou k užítu. Malá otevřená ekonomika se dostává na pokraj zhroucení v okamžiku vyhlášení stavu ohrožení státu, neboť zahraniční firmy uzavřely provozy a stáhly veškerý kapitál. Vláda není za náhle rozpoutané inflace schopna nakoupit potřebné zásoby, protože stojí v řadě za ekonomicky mnohem silnějšími vládami. Ani zabavení veškerých aktiv na území republiky podle zákona nestačí – ostatně ho ani nemá kdo provést. Na mnoha místech sice je pitná voda v úpravárnách, ale neteče, protože jsou vyřazeny počítače řídící odběr vody. Průmyslové pekárny sice mají dost mouky, ale nefungují, protože pece nelze ovládat bez elektroniky, a ta byla poškozena při prvním výpadku proudu.

Pomoc z EU je jen symbolická, protože sousední státy hlídají a ze všech sil rekvírují vše, co by v příštích týdnech a měsících mohlo být potřeba.

Tak může vypadat situace ve státě, který se zcela zbaví vlivu na ekonomiku a který rezignuje na přípravu občanů a firem na provoz v krizovém stavu.

3.2 Možné prvky budoucího vývoje bezpečnostního systému

Uvedený scénář možná působí divoce, ale rozhodně není voláním po obnově jakési autonomní národní obranyschopnosti. Při zdrženlivějším a analytičtějším přístupu můžeme načrtnout další množinu možných změn v bezpečnostním sektoru, které odpovídají současným trendům, a zároveň se neopírají o vize komplexních hrozeb. Bez ohledu na pozitivní či negativní charakter může bezpečnostní budoucnost ČR zahrnout následující prvky:

- Prohloubení privatizace a technologizace bezpečnosti v ČR jako následek demografického a ekonomického tlaku na veřejnoprávní profesionální bezpečnostní sbory.
- Vzorce trestné činnosti povedou k novým formám kontroly v reálném i kybernetickém prostoru, která však nikdy nebude stačit pokrýt vše nelegální – od hospodářské kriminality a korupce po ideologickou diverzi a občanskou neposlušnost.
- Budování komunitních bezpečnostních režimů s využitím nejvyspělejších technologií a občanské participace s finanční podporou EU.
- Transformace ozbrojených sil ČR na výlučně bojový prvek národního bezpečnostního systému, vhodný jak k nasazení do zahraničních misí, tak pro obranu teritoria spojenců a vlastního území – díky omezeným počtům ovšem neschopný autonomního působení.
- Vytváření ostrovních provozů – od energetiky k zásobování potravinami, vodou a veškerým dalším zbožím, vše podpořené novými internetovými platformami.
- Postupná, zato zásadní příprava na dopady změny klimatu, přijetí adaptačních opatření hlavně pro vodstvo ČR. Státní podpora obnovy půdního fondu

a garantovaných výkupů zemědělské produkce, výstavba nových nádrží, vodovodů a rozlivových území.

- Zavedení regionálního indexu společenské odolnosti, který bude sloužit jako součást meziregionálního ratingu pro lákání investorů, migrujících pracovníků, a který vyčíslí schopnost územního celku snést krizovou situaci, obnovit bezpečnost, pořádek a fungování všech ekonomických, správních a sociálních služeb a procesů.

4. Deficity bezpečnostního systému ČR jako strategická výzva a možné přístupy

4.1 Stručné vymezení problému

Potenciální bezpečnostní hrozby pro ČR se mohou řetězit a jejich následky vzájemně násobit, a to kvůli naší rostoucí závislosti na technologiích a dálkově transportované energii, permanentní nestabilitě na periferiích euroatlantického prostoru či možnému souběhu přírodních a člověkem způsobených pohrom (útoků či havárií). V budoucnu nelze vyloučit např. souběh masivního kybernetického útoku, sociálních nepokojů a přírodních katastrof na části území při nutnosti nasazení ozbrojených sil v zahraničí.

Naše společnost přitom věnuje nízkou pozornost a stále méně prostředků na snížení své zranitelnosti. Jen příznivé okolnosti a absence rozsáhlejších krizových situací vyvažují stav, kdy bezpečnostní politika, rozvoj a činnost bezpečnostních složek (ozbrojené síly ČR, Policie ČR i Hasičský záchranný sbor ČR) stagnují a procházejí destabilizací rozpočtovou, personální a organizační, což negativně ovlivňuje jejich fungování v běžných podmínkách i potenciální nasazení v krizových situacích. Neexistuje taková koordinovaná příprava na krizové situace, která by se závazně vztahovala nejen na veřejnou správu a složky bezpečnostního systému, ale také na firmy, podnikatele a občany. Bezpečnostní politika se v turbulenci rozpočtových škrtů a politického boje stala nezřetelnou a bezpečnostní instituce se snaží udržet základní funkčnost.

Bezpečnostní systém ČR je třeba adaptovat na prostředí „tekutých“, instantních, neoddělitelných hrozeb. Při chronickém nedostatku finančních a lidských zdrojů toho lze dosáhnout kombinací těchto nástrojů a opatření:

- Profesionalizace a kvalifikovanost politického rozhodování v bezpečnostním sektoru.
- Odbyrokratizování a nalezení vnitřních úspor v aparátech bezpečnostních institucí státu.
- Vyšší zapojení a odpovědnost občanů.
- Vyšší zapojení a odpovědnost soukromého sektoru.
- Maximální využití technologií šetřících lidskou práci ve fázích prevence, přípravy, ochrany, reakce i obnovy.
- Zavádění „security by design“ ve veřejných investičních projektech a tlak na pojišťovny pro dosažení téhož v soukromém sektoru.
- Boj proti sociálnímu vyloučení a integrace imigrantů.
- Nebyrokratický přístup ke krizovému řízení a ochraně obyvatelstva.

4.2 Zdůvodnění strategické výzvy

Stávající kapacity bezpečnostního systému ČR nejsou připraveny a dimenzovány na krizovou situaci, která by trvala déle než pár dnů a postihla by větší území. Stát není připraven zajistit základní fungování veřejné správy a ochranu obyvatelstva při vážném selhání systémů kritické infrastruktury, a nemá dostatečné organizační, personální a technické kapacity pro zajištění bezpečnosti při zřetězení a prolnutí různorodých hrozeb.

Bez adekvátní odpovědi na tuto strategickou výzvu bude výsledkem pokračující stagnace a bezkonceptnosti pouze zranitelnější společnost a kritická infrastruktura, personálně nenaplněná, technicky zastaralé a podfinancované bezpečnostní složky. Důsledky při neřešení problému lze popsat následovně:

1. Dopad na ekonomickou konkurenceschopnost: větší ekonomické ztráty oproti odolnějším a lépe institucionálně a technicky připraveným zemím.
2. Dopad na sociální soudržnost: zvýraznění už tak negativních projevů fragmentace společnosti, největší dopad na sociálně vyloučené skupiny.
3. Dopad na životní prostředí: ohrožení některých složek životního prostředí a omezení péče o ně.
4. Dopad na bezpečnost: vyšší zranitelnost a nedostatečné kapacity státu, ztráta důvěry občanů v jeho schopnost zajistit bezpečnost.

4.3 Varianty řešení z hlediska veřejné politiky

Obecně lze varianty řešení charakterizovat podle různé míry role a odpovědnosti státu. Sada konkrétních opatření, jejichž pomocí lze situaci řešit, je uvedena výše (stručné vymezení problému).

- **První variantou** „proti proudu“ je opětovné posílení role a kapacit státu, a to jak v koordinaci a řízení bezpečnostního systému, tak pro samotný výkon bezpečnostních složek státu. Tato varianta je v krátkodobém horizontu krajně nepravděpodobná – jak kvůli rozpočtovým deficitům a nutnosti omezovat veřejné výdaje, tak kvůli neochotě politické reprezentace státu vynakládat energii na expanzi do oblastí již „vyklizených“, a rovněž kvůli pravděpodobnému odporu veřejnosti. Dlouhodobě ale zcela vyloučená není, protože vize zvládnutí budoucích krizí obrovského a kombinovaného rozsahu (typu zemětřesení, vln tsunami a jaderných havárií v Japonsku) mohou ospravedlnit určité „zestátnění“ bezpečnostního systému – zvláště pak v zemích ne zcela vyspělých, které vykazují deficit ve schopnosti autonomní společenské koordinace.
- **Druhou variantou** „proti proudu“ je úplná či dominantní privatizace zajištění bezpečnosti. Ta může být omezena na outsourcing praktického výkonu, kdy odpovědnost za poskytování bezpečnosti jako veřejného statku zůstává státu a orgánům veřejné moci. Možný je ale i plošný transfer odpovědnosti za vlastní bezpečnost a ochranu na firmy, obce a občany. Tyto subjekty by si mohly samostatně či prostřednictvím pojišťoven platit za prevenci a ochranu pro případ běžných i krizových situací. Státu by patrně zůstala odpovědnost za obranu proti vnějšímu napadení – i její zajištění ovšem hypoteticky lze privatizovat.
- **Další variantou** je silně posílit koordinační a regulační roli státu a veřejné správy směrem k ostatním subjektům, tedy především k podnikajícím právnickým a fyzickým osobám, uložit jim širší povinnosti, resp. zvýšit míru jejich odpovědnosti za vlastní ochranu a za ochranu jimi poskytovaných veřejných funkcí

a služeb. Přitom nemusí dojít k žádnému posilování vlastních kapacit státu pro samotný praktický výkon bezpečnostních funkcí prostřednictvím policie, armády, zpravodajských služeb apod.

- **Vhodnou variantou** je nejen posílení koordinační a regulační role státu a veřejné správy směrem k ostatním subjektům, ale také podstatné zefektivnění výkonu vlastních bezpečnostních kapacit (bezpečnostních sborů a služeb, orgánů krizového řízení veřejné správy), efektivnější implementace a vymáhání legislativy a tvorba nových režimů pro spolupráci státu, soukromého a nevládního sektoru a občanů. Modernizace bezpečnostních složek státu by měla mít koncepční a selektivní povahu. Některé kapacity je třeba redukovat, jiné je třeba posílit (např. podle doporučení Bílé knihy o obraně ČR).
- Poslední, v podmínkách ČR ovšem zcela reálnou **variantou je neřešit nic**, a reálnou lhostejnost politické reprezentace zakrývat rétorikou plnění spojeneckých závazků a nutnosti reformu, optimalizací a transformací bezpečnostních sborů a institucí. Tato varianta může zajistit maximálně kosmetické úpravy v rámci statu quo, odpovědi na strategickou výzvu však rozhodně není.

4.4 Náměty pro výzkum

Hlavní důsledky a úkoly pro výzkum a vývoj z hlediska této strategické výzvy lze definovat následovně:

- Identifikovat ty oblasti moderních technologií s bezpečnostním potenciálem, v nichž subjekty z ČR dosahují nadprůměrných výsledků, realizují komparativní výhody a mají silné zázemí, a podporovat jejich rozvoj v bezpečnostním a obranném průmyslu.
- Zmapovat, poznat a popsat, jak funguje bezpečnostní systém ČR. Použití tohoto pojmu je v mezinárodním měřítku poměrně unikátní, nicméně této přednosti dosud neodpovídá propracovanost jeho definice. Bezpečnostní systém vznikl inkrementálně, bez strategického či koncepčního záměru, a proto přirozeně vykazuje řadu historicky podmíněných nesouladů, překryvů a duplicit.
- Je třeba vytvořit mnohem lepší znalosti a vědomí o možných hrozbách pro českou společnost. Ještě mnohem důkladněji je třeba poznávat naši zranitelnost. Hrozby pro ČR se mohou měnit každým dnem, nikdy neexistuje ucelený výčet, s nímž se má pracovat. Klíčem je subjektivní stránka problému: tedy vědět, v čem jsme zranitelní (ať už přichází nebezpečí či poškození odkudkoli a jakýmkoli způsobem), a v čem naopak spočívá odolnost české společnosti – obyvatelstva a systémů kritické infrastruktury, a jak tuto odolnost zvyšovat.
- Podporovat zavádění a prosazování „security by design“ ve všech oborech aplikovaného výzkumu, což se následně projeví v investičních akcích veřejného a soukromého sektoru.
- Zajistit důslednou a systematickou aplikaci výsledků bezpečnostního výzkumu do procesu tvorby a aktualizace Bezpečnostní strategie ČR. Ta je dosud převážně úřednickým, deklaratorním a popisným dokumentem bez skutečně strategické povahy – chybí jí skutečná analýza, stanovení cílů i konkrétních úkolů a opatření s vazbou na alokaci finančních prostředků z veřejných rozpočtů.
- Výrazně posílit využití a rozvoj technologií šetřících lidskou práci ve všech fázích bezpečnostního cyklu: inteligentní senzory a metody analýzy a vyhodnocování,

robotika, inteligentní systémy vytvářející bezpečný prostor, nástroje pro ochranu a záchranu lidí.

- Přesvědčivě posílit zapojení českých subjektů do projektů evropského a aliančního bezpečnostního a obranného výzkumu technické i netechnické povahy, a to především zajištěním modelů spolufinancování u týmů a projektů, které prokáží životaschopnost a vysokou přidanou hodnotu.

5. Závěr a deficity rozhodování o budoucí bezpečnostní politice

Navzdory propracovanému systému legislativy a obranného a krizového plánování nelze zaručit, že by náš bezpečnostní systém fungoval v případě velké, intenzivní a dlouhotrvající krizové situace či katastrofy optimálně. Problém nespočívá v tom, jak by fungoval samotný bezpečnostní sektor. Ten by díky vlastní připravenosti personální, organizační a technické patrně pracoval standardně. Mnohem zásadnější je však otázka, zda by jádro bezpečnostního systému – jak je definované mj. novou Bezpečnostní strategií ČR 2011 – dokázalo udržet společnost v celku a v chodu. Je velmi nejasné, zda a jak je česká společnost připravena nést tíhu a dopad nějaké „černé labutě“ v situaci jiné, než striktně prostorově a časově limitované. Není tomu tak, že současná éra spíše rozbila, než zvýšila připravenost občanů podílet se aktivně na přežití a obraně národního společenství? A máme jistotu, že v případě takového otřesu přijde z NATO a EU dostatečně robustní a rozhodná pomoc a podpora?

Poznámka:

- [1] „Černé labutě“ je termín, který označuje zdecimování investičního portfolia na základě nějaké katastrofy, která s sebou strhne všechno kolem, např. jaderná havárie v závislosti na japonském zemětřesení nebo globální hospodářská recese vzniklá krachem Lehman Brothers. Pojem černá labuť se používá pro něco, co je velice málo pravděpodobné, ale nese obrovské následky. (red.)

Literatura:

- BALABÁN, M., RAŠEK, A. Východiska přípravy aktualizované bezpečnostní strategie České republiky 2011. *Working paper TRS 1/2011*. Dostupné z <http://ceses.cuni.cz/CESES-157-version1-TRS_WP_01.pdf> [cit. 15. 3. 2011].
- ZEMAN, P. (ed.). *Česká bezpečnostní terminologie: Výklad základních pojmů*. Brno: Ústav strategických studií, 2003, 158 str., ISBN neuvedeno.
- Bezpečnostní strategie ČR 2011*. Dokument schválený vládou ČR dne 8. 9. 2011, Praha: Ministerstvo zahraničních věcí.
- Bílá kniha o obraně ČR*. Dokument schválený vládou ČR dne 18. 5. 2011. Dostupné z <<http://www.mocr.army.cz/informacni-servis/zpravodajstvi/plne-zneni-bile-knihy-o-obrane-55515/>>.
- Statistická ročenka 2010*. Česká republika: Požární ochrana, integrovaný záchranný systém, Hasičský záchranný sbor. Praha: Ministerstvo vnitra – GR HZS ČR, 2011.
- Zpráva o situaci v oblasti vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku na území České republiky v roce 2010 (ve srovnání s rokem 2009)*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2011.