

Systém komplexního řízení bezpečnosti České republiky – východisko pro modernizaci bezpečnostního systému

(Přehled témat souvisejících s bezpečnostní problematikou)

Projekt Možnosti realizace systému komplexního řízení bezpečnosti v České republice (mezinárodní souvislosti, parametry, limity) uveřejněný ve druhém vydání publikace Kapitoly o bezpečnosti, [1] jako výsledek téměř desetiletého úsilí Centra pro sociální a ekonomické strategie Fakulty sociálních věd UK a následně jeho Střediska bezpečnostní politiky, [2] se dosud soustřeďoval na vytvoření formální struktury bezpečnostního systému, tj. jeho prvků a struktury, méně na vazby mezi jednotlivými prvky, a na samotný řídicí proces, tj. ze systémového hlediska na chování systému v dynamickém režimu z hlediska efektivity realizace vytyčených cílů. Pozornost byla zatím věnována i tvorbě bezpečnostních dokumentů, tj. strategií, koncepcí ap. Tématem a cílem této studie je proto nastínit model funkce, chování a komplexního řízení systému bezpečnosti ČR a vyvolat o této problematice širší diskuzi.

Kritická analýza prokázala, že i v oblasti komplexního řízení bezpečnosti je plno problémů (viz studie o tvorbě bezpečnostních dokumentů a working paper k tvorbě bezpečnostní strategie [3]). Větší problémy byly konstatovány v řízení projektů strategických rozhodnutí, jako byla dislokace radiolokátoru americké protiraketové obrany na našem území (viz příslušná studie [4]), protože se tomu dosud nikdo systematicky teoreticky, metodologicky a projektově vážněji nevěnoval.

Přístup ke komplexnímu řízení bezpečnosti v mezinárodních souvislostech vychází z tzv. **rozšířeného konceptu bezpečnosti** – extended concept of security. [5] Tento přístup má svou rovinu analytickou i politickou, nicméně dodnes není k dispozici žádný ucelený a obecně přijímaný model. Obecná shoda však panuje v tom, že národní stát již není jediným subjektem bezpečnosti (ani referenčním objektem, tj. tím, o čí bezpečnost se jedná, ani privilegovaným bezpečnostním aktérem). Okruh legitimních subjektů bezpečnosti se rozšiřuje „shora“ a „zdola“: od jednotlivců, přes komunity, soukromé i veřejné organizace, státy, národy a společnost jako celek až k nadnárodním a mezinárodním organizacím; radikální přístup volá i po bezpečnosti globálního ekonomického systému, životního prostředí a biosféry.

Klasický model bezpečnosti je rozšířen i v dalších oblastech: kromě vojensky a politicko-mocensky pojaté bezpečnosti státu je pozornost věnována ekonomické, finanční, bankovní, environmentální, společenské a sociální dimenzi, ale i technologickým, energetickým, surovinovým, zdravotním, filozofickým, etnickým, náboženským, lidskoprávním a kulturním aspektům. Samozřejmostí je provázanost bezpečnostních problémů na národní úrovni s vývojem na rovině mezinárodní, globální i regionální.

Základní parametry systému komplexního řízení bezpečnosti ČR

Základní parametry vycházejí z potřeby efektivní integrace a uplatnění všech prostředků, které má stát k dispozici pro zajištění bezpečnosti země, což je klíčovou prioritou bezpečnostní politiky ČR.

Na základě dosavadních zkušeností se zvládáním hrozeb záměrného i nezáměrného charakteru se v posledních letech k dosažení této priority ukázalo jako vhodné vytváření systému komplexního řízení bezpečnosti ČR.

Rozsah potenciálních působností systému komplexního řízení bezpečnosti ČR byl rozdělen do šesti základních oblastí:

1. Řízení zajišťování bezpečnosti. 2. Zajišťování zpravodajského zabezpečení. 3. Zajišťování vnější bezpečnosti. 4. Zajišťování vnitřní bezpečnosti. 5. Zajišťování ochrany životů, zdraví a majetků obyvatelstva. 6. Zajišťování ochrany ekonomiky.

Rozpracování zůstalo na obecné úrovni, stejně tak identifikace aktérů systému.

Vytvoření a aktivace systému komplexního řízení bezpečnosti České republiky může být podstatným příspěvkem k vytvoření takového modelu bezpečnosti a obrany, který zabezpečí ochranu a obranu státních zájmů, bude korespondovat s hodnotovou orientací demokratické občanské společnosti a zajistí každému jednotlivci i sociální skupině této společnosti osobní bezpečnost, svobodný bezpečný pohyb, ochranu zdraví, života, majetku a kulturních statků.

Přínos systému komplexního řízení bezpečnosti je možné vidět v těchto hlavních dimenzích:

- V komplexnosti přístupu k bezpečnostním hrozbám (vyhodnocování, reakce),
- v přesné identifikaci subjektů majících na hrozby a rizika reagovat,
- v zajištění profesionálního a občanského přístupu při vytváření systému a jeho fungování,
- v zajištění civilního řízení a kontroly bezpečnostního systému země,
- v zajištění racionálního vynakládání rozpočtových prostředků na bezpečnost,
- v zajištění potřebné koordinace s bezpečnostními systémy zahraničních partnerů na národní i mezinárodní (EU) úrovni.

Bezpečnostní systém České republiky

V návrhu Bezpečnostní strategie ČR je bezpečnostní systém ČR vymezen takto: K zajištění svých bezpečnostních zájmů ČR vytváří a rozvíjí komplexní hierarchicky uspořádaný bezpečnostní systém, který je propojením roviny politické (vnitřní a zahraniční), vojenské, vnitřní bezpečnosti a ochrany obyvatel, hospodářské, finanční, legislativní, právní a sociální. Základ tohoto systému je především v legislativním vyjádření působností a vzájemných vazeb jednotlivých složek (zákonodárné, výkonné, soudní moci, územní samosprávy a právnických a fyzických osob) a jejich vazeb mimo bezpečnostní systém a ve stanovení jejich povinností. Bezpečnostní systém ČR plní funkci institucionálního rámce/nástroje při tvorbě a realizaci bezpečnostní politiky. Základní funkcí bezpečnostního systému ČR je řízení a koordinace činnosti jednotlivých složek odpovědných za zajišťování bezpečnostních zájmů ČR. Zajišťování bezpečnosti ČR

nemůže být pouze záležitostí složek, které jsou k tomu výslovně určeny, ale svým právně stanoveným podílem k němu přispívají jak státní orgány a orgány územní samosprávy, tak i právnické a fyzické osoby.

Struktura bezpečnostního systému zahrnuje zejména prezidenta republiky, Parlament ČR, vládu, Bezpečnostní radu státu a její pracovní orgány, ústřední správní úřady, krajské a obecní úřady, ozbrojené síly, ozbrojené bezpečnostní sbory, zpravodajské služby, záchranné sbory, záchranné služby a havarijní služby. Za zajišťování bezpečnosti státu a za řízení a funkčnost celého bezpečnostního systému ČR je odpovědná vláda jako vrcholný orgán výkonné moci.

Funkční bezpečnostní systém představuje nejen nástroj pro účinné zvládání krizových situací vojenského i nevojenského charakteru, ale zajišťuje i prevenci a přípravu na možné krizové situace a jejich včasnou identifikaci a varování.

Fungování bezpečnostního systému, výstavba a rozvoj schopností jeho jednotlivých složek, hospodářské a finanční zabezpečení představují dlouhodobý a náročný proces využívající praktických zkušeností, jednak z řešení různých krizových situací, jednak ze systematické přípravy (např. formou různých cvičení) a preventivního působení jednotlivých složek.

Bezpečnostní systém musí být schopen neustále reagovat na měnící se podmínky a změny v bezpečnostním prostředí a vznikající nové hrozby. Proto je bezpečnostní systém ČR potřeba vnímat jako otevřený a dynamicky se vyvíjející systém. [6]

Problematika bezpečnostního systému je řešena na úrovni centra, krajů a míst. V Jindřichově Hradci na jeho internetových stránkách uvádějí: „Vzhledem ke skutečnosti, že ze života nelze vyloučit mimořádné události a krizové situace, že stále existují bezpečnostní hrozby, které mohou ovlivnit či narušit vnější i vnitřní bezpečnost České republiky, musí stát vytvářet bezpečnostní systém. Jeho smyslem je, aby daný stát adekvátním a efektivním způsobem byl schopen nejen reagovat na celou škálu možných krizových situací, ale pokud možno, aby byl schopen jim včas předcházet a eliminovat jejich důsledky.

Bezpečnostní systém plně vychází z ústavního pořádku ČR. Jeho jednotlivé prvky jsou centrálně řízeny a koordinovány, aby celá struktura umožnila rychlý přechod z normálního do krizového stavu. Tento účelově upravený a centralizovaný systém řízení státem, jeho jednotný a koordinovaný postup na všech úrovních, vytváří předpoklad pro úspěšné a organizované zvládnutí jakékoli krizové situace. Pro řešení krizových situací je možné využít mimořádných podmínek a postupů odpovídajících předpokládaným krizovým situacím.“

Funkce a chování sociálního systému v komplexním řízení bezpečnosti

Funkcí se obecně rozumí závislost mezi dvěma proměnnými. Ve společenských vědách nás především zajímá, jaké funkce určitá organizace, instituce, proces, jev atd. má, čemu slouží a co plní, resp. má plnit. Funkcionální přístup zkoumá, jak jednotlivé součásti společnosti přispívají k efektivnímu chování celku, a usiluje o to tuto efektivitu zvýšit.

Základní funkcí bezpečnostního systému je plánování, řízení, koordinace, vyhodnocování činnosti při zajišťování bezpečnosti ČR a rozvoj bezpečnostního systému. Systém

musí adekvátně a operativně reagovat na rizika a hrozby, a zároveň musí být schopen koncepčně a dlouhodobě reagovat na měnící se bezpečnostní prostředí.

Např. Pavel Štalmach [7] vymezuje funkci a cíle bezpečnostního systému následovně:

- zajistit funkční integrované strategické a operační řízení zajišťování bezpečnosti České republiky,
- zpracovat mapu bezpečnostních rizik České republiky a zajistit její pravidelnou aktualizaci,
- zpracovat plán konkrétní eliminace bezpečnostních rizik České republiky a zajistit jeho pravidelnou aktualizaci,
- zpracovat zprávu o zajištění bezpečnosti České republiky,
- zpracovat plán činnosti a rozvoje bezpečnostního systému České republiky na střednědobé období s dlouhodobým výhledem,
- provést zdrojovou optimalizaci existujících bezpečnostních schopností České republiky,
- zajistit nezbytné optimální bezpečnostní schopnosti pro eliminaci kritických bezpečnostních rizik České republiky, zejména pak pro
 - a. zpravodajskou ochranu a obranu České republiky,
 - b. ochranu a obranu vzdušného prostoru České republiky,
 - c. ochranu a obranu České republiky před ZHN,
 - d. ochranu a obranu České republiky před terorismem a organizovaným zločinem;
- zajistit činnost Národního úřadu pro správu majetku bezpečnostního systému České republiky,
- zajistit maximální funkčnost systému krizového řízení České republiky.

Bertalanffyho teorie systémů [8] vychází z předpokladu, že živé organismy jsou otevřené systémy, jež si se svým okolím vyměňují látky a energii a nedají se tedy popsat běžnými fyzikálními modely pro systémy uzavřené. Jeho teorie zdůrazňuje holismus oproti redukcionismu a organismus staví proti mechanismu.

Bertalanffy uvádí jako příklad nové koncepty, zaváděné v sociologii, například „koncept obecného systému, zpětné vazby, informace a komunikace“. Přitom kritizuje klasické „atomistické“ pojetí společenských systémů („metodický individualismus“) a „představy jako ‘fyzika společnosti’ redukcionistů“.

Naopak otevřené systémy se jistě prosadí nejen v sociologii, ale mimo jiné i v antropologii, ekonomii, politologii a psychologii. Bertalanffyho teorie systémů tak i dnes slouží jako můstek, spojující bádání v různých disciplínách.

Sociální systém se obvykle pojímá jako konstrukce, s jejíž pomocí má být zachycena specifická předmětu studia sociologie. Podle T. Parsonse se sociální systém skládá z aktérů, kteří jsou při interakci vedeni snahou optimálně uspokojit své potřeby, zároveň však jsou nuceni respektovat danost prostředí. [9]

Chováním systému rozumíme z institucionálního hlediska efektivní realizaci funkce bezpečnostního systému a z individuálního hlediska poté efektivní výkon pracovních profesních rolí. K tomu je nutné pracovat i s poznatky teorie organizace a řízení. Manažerské řízení není možné realizovat bez konkrétních cílů – pokud nejsou konkrétní cíle, není co plánovat, nemá smysl něco organizovat, není k čemu vést a není co kontrolovat. [10]

Vládní prohlášení jako základní dokument bezpečnostní politiky

Vládní prohlášení spolu s bezpečnostní strategií a strategickými dokumenty rezortů zahraničí, obrany, vnitra a dalších jsou základem bezpečnostní politiky České republiky.

V polistopadovém období příslušní aktéři nevěnovali s výjimkou vážnějších vnějších a vnitřních bezpečnostních událostí tvorbě a realizaci těchto dokumentů vážnější a systematictější pozornost. Kritériem bylo zejména oddalování novelizace bezpečnostní strategie a její realizace.

Projevilo se to i v případě Topolánkova a následně Fischerovy vlády. Topolánkova vláda se zhostila realizace svého vládního prohlášení následovně:

1. V kontextu nových bezpečnostních hrozeb a rizik a z hlediska zajištění bezpečnosti České republiky vláda považuje euroatlantický bezpečnostní prostor za nedělitelný. Za nezbytné je třeba považovat udržení a další rozvíjení transatlantické vazby mezi EU a USA a plně bude využíván rámec NATO.

Vláda se nepřiliš snažila ovlivňovat dění v Severoatlantické alianci. Výrazně dávala přednost spolupráci s USA, zejména v oblasti protiraketové obrany. NATO pod vlivem Bushovy administrativy nebylo celé desetiletí schopno přijmout novou strategii, ačkoli se bezpečnostní hrozby a z nich vyplývající rizika výrazně změnily. Jistý vliv na činnost měla participace na tvorbě Strategické koncepce Severoatlantické aliance, která však byla iniciována především tehdejším náměstkem generálního tajemníka NATO Jiřím Šedivým a podílela se na ní výrazně i bezpečnostní komunita.

2. Česká republika bude zároveň podporovat výraznější převzetí zodpovědnosti členů EU za společnou bezpečnost, aniž by došlo k narušení stávajícího bezpečnostního rámce, stejně jako společný postup EU vůči jejímu nejbližšímu okolí a sousedům, který napomůže stabilitě a prosperitě těchto oblastí, a tudíž i stabilitě EU.

Vláda v bezpečnostní oblasti dávala přednost spolupráci se Spojenými státy a aktivitám v Severoatlantické alianci, pokud jde o snahu výrazněji převzít zodpovědnost EU za společnou bezpečnost, byla aktivita vzhledem k nepřiliš kladnému vztahu vlády pod vedením ODS k EU nepřiliš výrazná.

3. Vláda provede nezbytnou aktualizaci strategických dokumentů obrany a bezpečnosti, a to s ohledem na dlouhodobý výhled vývoje mezinárodního prostředí s důrazem na zájmy České republiky.

Tento úkol i přes kritiku vláda nesplnila a zavázala se k ní vláda Nečasova a zahájila na nich práce.

4. V rámci možností a na základě vyhodnocení zájmů České republiky bude vláda podporovat vojenské i civilní zapojování do mírových, stabilizačních i jiných misí organizovaných NATO, EU, OSN i dalšími mezinárodními organizacemi, jejichž je ČR členem.

Tento úkol sice vláda plnila, ale s nízkou mírou spolupráce s opozicí a malou snahou vysvětlit motivy a cíle naší účasti občanské veřejnosti. Podpora těchto aktivit v očích veřejnosti se postupně snižovala.

5. Při budování profesionální Armády České republiky bude vláda dbát na kvalitu a efektivitu. Bude prosazovat vyvážený rozvoj všech potřebných druhů vojsk s výrazným zaměřením na specializaci ozbrojených sil.

Vládě se především nepodařilo posílit počty bojových jednotek ve srovnání s nadměrným velením a státní správou v oblasti obrany. Náprava začíná až v souvislosti s Bílou knihou o obraně České republiky.

6. Vláda se zasadí o zvýšení transparentnosti vývozu zbraní z ČR a prosadí povinnost Ministerstva zahraničí předkládat zveřejňovanou zprávu o vývozu zbraní z ČR Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR.

Tento cíl byl realizován jen zčásti.

7. Po dosažení počátečních operačních schopností Armády ČR budou vytvořeny podmínky pro realizaci druhého kroku Koncepce výstavby profesionální Armády ČR, kterým je dosažení cílových operačních schopností. Při výstavbě profesionální armády bude vláda důsledně vycházet z principu civilní kontroly ozbrojených sil a hospodárného vynakládání finančních prostředků na obranu. Vláda se zavazuje k tomu, že výdaje na obranu v letech 2008 a 2009 neklesnou pod 1,55 procenta HDP.

Civilní kontrola, zejména parlamentní, byla po celé období Topolánkovy vlády podceňována, zvláště pokud jde o vysílání zahraničních misí. Kvalita civilní kontroly se stala slabinou řízení příslušných rezortů. Rozpočet nebyl dodržen, a to ještě před začátkem ekonomické krize.

8. Vláda si plně uvědomuje nová a zvyšující se bezpečnostní rizika ve světě, zejména v souvislosti s nebezpečím nekontrolované proliferace zbraní hromadného ničení, s porušováním zákazu vývoje a šíření jaderných technologií pro vojenské účely i s nárůstem teroristických aktivit. Ve své mezinárodní bezpečnostní politice bude vláda těmto hrozbám věnovat zvýšenou pozornost.

V této oblasti se vláda příliš neangažovala, pouze přejímala obecně vymezované hrozby a z nich vyplývající rizika. Lze shrnout, že převážnou část svých cílů v oblasti obrany vláda podcenila. Nemluvě o tom, že samotná pasáž ve vládním prohlášení o obraně nepříliš adekvátně odrážela bezpečnostní situaci a stav rezortu obrany.

Programové prohlášení vlády České republiky ze dne 4. srpna 2010 v oblasti bezpečnosti

Z vládního prohlášení lze odvodit konkrétní cíle v oblasti bezpečnosti:

Obecně

- aktivně participovat na projektech NATO a EU, které zvyšují bezpečnost, předvídatelnost a stabilitu mezinárodního společenství, a tím i ČR.

V mezinárodní politice

- sledovat cíle NATO a EU a aktivně spolupracovat se všemi relevantními partnery, především zeměmi regionu střední Evropy,
- dostát závazkům, které pro ČR vyplývají z členství v mezinárodních organizacích, především NATO a EU, a z mezinárodních smluv,
- usilovat o zodpovědnou zahraniční politiku založenou na kontinuitě a co nejširším vnitropolitickém konsenzu,

- prosazovat sebevědomou, aktivní, realistickou a čitelnou politiku v EU,
- koordinovaně prosazovat zájmy ČR v jednotlivých sektorových politikách i ve vznikající Evropské službě pro vnější činnost,
- zrychlit postupy při vyjednávání a přijímání pozic ČR, včetně zapojení evropských výborů obou komor parlamentu,
- co nejrychleji prakticky naplnit jednotlivá ustanovení Lisabonské smlouvy, včetně ratifikace protokolu číslo 30 při ratifikaci nejbližší přístupové dohody,
- aktivně přispívat ke koherentní a efektivní společné zahraniční a bezpečnostní politice EU,
- usilovat o to, aby byl zachován charakter NATO jako kolektivního obranného uskupení zajišťujícího bezpečnost území a občanů jeho členských zemí,
- aktivně se podílet na diskuzích o strategických dokumentech NATO a naplňovat jejich závěry,
- podporovat proces rozšiřování NATO o ty země, které budou mít o vstup zájem, a budou dostatečně připraveny,
- podporovat rozvoj demokracie, dodržování lidských práv a základních svobod a posilování právního státu jako základních předpokladů pro stabilitu a prosperitu partnerských zemí,
- přispívat k posilování mezinárodní bezpečnosti, předcházení konfliktů a nelegální migrace,
- aktivně se podílet na mezinárodním úsilí o naplňování rozvojových cílů tisíciletí a na řešení globálních výzev v rozvojové oblasti,
- aktivně se věnovat tématům, ve kterých si ČR již získala nesporný kredit, jako je podpora rozvoje občanské společnosti, obránce lidských práv, svobody projevu a médií, budování právního státu a demokratických institucí,
- podporovat nezávislost monitorovacích orgánů OSN a důvěryhodnosti mezinárodního systému ochrany lidských práv,
- prosazovat a obhajovat ekonomické zájmy země,
- usilovat o zvýšení počtu domácích expertů v mezinárodních organizacích a agenturách,
- racionalizovat systém zahraničních agentur ČR a obchodně-ekonomických úseků zastupitelských úřadů s cílem zabránit duplicitě aktivit a efektivním způsobem posílit přítomnost ČR v těch oblastech světa, které jsou perspektivní pro český export,
- věnovat pozornost veřejné diplomacii a sjednotit prezentaci ČR v zahraničí,
- napomáhat podpoře vědy a výzkumu, mimo jiné aktivním vyjednáváním příslušné kapitoly příští finanční perspektivy EU,
- podpořit snahy o vytváření mezinárodních výzkumných center v ČR,
- **zpracovat novou koncepci zahraniční politiky souběžně s novou Bezpečnostní strategií ČR se záměrem stanovit strategické cíle ČR a základní charakteristiky její zahraniční politiky a zajistit co nejvyšší míru kontinuity,**
- v návaznosti na koncepci zahraniční politiky ČR zajistit reformní kroky v zájmu profesionálního výkonu zahraniční služby a její stabilizace při zachování dostatečné flexibility vůči měnícímu se mezinárodnímu prostředí Evropské unie,
- v rámci Evropské unie důsledně prosazovat zájmy České republiky a jejích občanů založené na efektivní vnitrostátní koordinaci postojů uplatňovaných v orgánech Evropské unie,

- vycházet z koncepce působení ČR v EU, která bude definovat základní rámec a priority jejího střednědobého a dlouhodobého uplatňování.

Obrana

- zajistit dostatečnou obranyschopnost České republiky a bezpečí pro její občany,
- aktivní účast v systému kolektivní obrany Severoatlantické aliance,
- podporovat rozvoj schopností krizového řízení Evropské unie s vhodnou kombinací jejích civilních nástrojů a vojenských kapacit, usilovat o co nejuzší spolupráci mezi EU a NATO,
- prosazovat komplementární přístup zajišťující maximální efektivitu vynakládání národních i společných zdrojů, harmonizaci úsilí obou organizací a především eliminaci duplicit,
- usilovat o zajištění co nejširšího konsenzu demokratických politických stran,
- v návaznosti na schválení nové Strategické koncepce Severoatlantické aliance hlavy států a vlád na summitu v Lisabonu a s ohledem na celkový vývoj mezinárodního prostředí novelizovat Bezpečnostní strategii ČR, v rezortu obrany zpracovat Bílou knihu o obraně České republiky jako podkladu pro přípravu nové Obranné strategie ČR navazující na Bezpečnostní strategii ČR,
- předcházet bezpečnostním hrozbám a rizikům aktivní angažovaností v mezinárodních aktivitách směřujících k posilování důvěry a bezpečnosti, režimů kontroly zbrojení, odzbrojení a nešíření zbraní hromadného ničení,
- podporovat zapojení ČR do mezinárodních programů výstavby schopností, které novodobým hrozbám a rizikům budou schopny čelit, popřípadě předcházet,
- navrhovat ke schválení záměry účasti v zahraničních operacích a misích na období dvou až tří let a v míře odpovídající finančním možnostem a schopnostem ČR,
- optimalizovat schopnosti a prohlubovat součinnost prvků integrovaného záchranného systému ČR a v jeho rámci vytvářet podmínky pro udržení stávajících schopností AČR tak, aby byla v maximální možné míře zabezpečena ochrana životů, zdraví obyvatelstva a majetku pro případy živelních pohrom či technologických havárií,
- podporovat opatření, která povedou k zefektivnění přípravy, výcviku a vzdělávání personálu v ozbrojených silách,
- iniciovat legislativní změny nezbytné pro vytvoření odpovídajících předpokladů ke stabilizaci kvalifikovaného personálu, kodifikaci podmínek jeho kariérní perspektivy a vytvoření podmínek pro odpovídající sociální zajištění,
- nahradit současný příspěvek na bydlení jiným institutem, který zajistí jeho adresnou alokaci vybraným skupinám příslušníků ozbrojených sil,
- v procesu dalšího rozvoje schopností ozbrojených sil dbát na důsledné uplatňování principů civilní kontroly a zajištění maximální efektivity vynakládaných finančních prostředků,
- podporovat zejména ty programy, které povedou ke zvýšení nasaditelnosti a udržitelnosti sil v operacích a zajištění jejich interoperability se spojenci v dlouhodobé perspektivě,
- odpovídajícím způsobem dlouhodobě zabezpečit ochranu vzdušného prostoru ČR v segmentech systémů průzkumu, aktivních prostředků i systémů velení a řízení,

- v souladu s aktuálními požadavky na výstavbu ozbrojených sil a s ohledem na zdrojové možnosti podporovat urychlenou racionalizaci systému velení a řízení ozbrojených sil, které musí na všech jeho úrovních odpovídat současným potřebám a stávající dimenzi AČR,
- podporovat analogickou racionalizaci organizačních struktur Ministerstva obrany vedené snahou o adekvátní redukci movité i nemovité infrastruktury,
- podporovat opatření, která povedou ke snižování provozních výdajů, zanedbanosti nezbytné nemovité infrastruktury a zastaralosti movitého majetku, a zasadit se o to, aby byly v maximální možné míře eliminovány vedlejší náklady při pořízení majetku a služeb ve prospěch zajištění obrany a bezpečnosti ČR,
- průběžně prosazovat vyšší míru transparentnosti v oblasti veřejných zakázek a souhrnně o těchto zakázkách periodicky informovat příslušné výbory Parlamentu ČR,
- umožnit Ministerstvu obrany realizovat přímé nákupy bez zprostředkovatelů,
- obrannou politiku realizovat v úzké mezirezortní spolupráci,
- zajistit v následujících letech stabilitu zdrojového prostředí tak, aby byly pokryty základní potřeby pro zajištění obrany ČR a schopnosti ozbrojených sil k naplnění závazků, které vyplývají z členství ČR v mezinárodních organizacích.

Vnitřní bezpečnost státu

- dokončit reformu Policie ČR v moderní bezpečnostní sbor,
- pokračovat v modernizaci základních policejních útvarů a vybavení policistů,
- zajistit, aby Policie ČR byla vstřícná vůči občanům, hospodárná ve způsobech práce a její služba občanům byla co nejkvalitnější,
- v činnosti Policie ČR se bude primárně soustřeďovat na pomoc slušným občanům, obětem trestné činnosti a na posílení restitutivních přístupů při stíhání kriminality zahrnující zabavování výnosů z trestné činnosti a jejich navrácení poškozeným,
- nalézt v rozpočtu Policie ČR úspory (např. i snížením nadbytečných služebních míst),
- zajistí před každým nákupem výstroje nebo výzbroje Policie ČR prověření způsobilosti, vhodnosti a potřebnosti těchto věcí,
- zasadit se o těsnou spolupráci mezi Policí ČR a Ministerstvem spravedlnosti v oblasti dalšího rozvoje informačních systémů,
- v rámci Policie ČR zajistit bezpečné a kontrolovatelné sdílení dat, zejména v oblasti boje proti závažné hospodářské trestné činnosti, finanční kriminalitě a korupci,
- po provedené analýze předložit návrh na zefektivnění systému ochrany veřejného pořádku a bezpečnosti na místní úrovni ve velkých městech s cílem posílit spolupráci mezi Policí ČR a místní samosprávou a posílit vliv místní samosprávy na výkon zajišťování ochrany veřejného pořádku,
- posílit boj s největší bezpečnostní hrozbou současnosti, organizovaným zločinem, mimo jiné úpravou institutu spolupracujícího obviněného, posílením sdílení informací a spoluprací mezi příslušnými útvary Policie ČR a zpravodajskými službami,
- zajistit zřízení specializovaného pracoviště na vyhledávání a zajišťování výnosů z trestné činnosti v rámci Policie ČR,

- nadále se soustřeďovat na palčivé problémy moderní společnosti, např. kybernetické hrozby, terorismus a obchodování s lidmi,
- věnovat pozornost boji proti kriminalitě, zejména extremismu, drogové kriminalitě, kriminalitě nezletilých a kriminalitě páchané na dětech a ženách se zaměřením na koordinaci odpovědných orgánů a včasné poskytování informací o rizikových stavech,
- předložit návrh zákona o generální inspekci bezpečnostních sborů, který zavede jejich nezávislou kontrolu,
- prohlubovat spolupráci a vybavení základních složek integrovaného záchranného systému včetně posílení spolupráce s Armádou ČR s cílem minimalizovat dopady mimořádných událostí na životy a majetek občanů a zefektivnit nakládání prostředků veřejných rozpočtů, včetně podpory dalšího vybavování sborů dobrovolných hasičů za účelem jejich většího zapojení do řešení mimořádných událostí,
- nadále prosazovat odpovědnou migrační politiku založenou na vyváženosti úspěšné integrace a potřebné imigrace; k zabezpečení tohoto úkolu dojde k realizaci personálních a technických opatření k zamezení korupce a zbytné byrokracie v imigrační (vízové) praxi,
- prosadit přísnější regulaci činnosti „zprostředkovatelských“ agentur v oblasti zaměstnávání cizinců s cílem zvýšení odpovědnosti agentur za průběh pobytu a pracovní činnosti cizince na území ČR, včetně zneužívání jejich postavení na trhu práce,
- v návaznosti na již přijaté změny právních předpisů budou přijata organizační opatření transformující službu cizinecké policie v souvislosti s převodem pobytových agend na Ministerstvo vnitra (zcivilnění pobytové agendy),
- předložit novou právní úpravu podmínek vstupu a pobytu cizinců na území ČR,
- předložit komplexní právní úpravu regulující činnost nestátních bezpečnostních služeb s cílem definovat zejména okruh služeb poskytovaných těmito subjekty, zakotvit podmínky pro jejich licencování, stanovit vnitřní a vnější kontrolní mechanismy pro jejich činnost a prostředky, které ke své činnosti na základě příslušného oprávnění využívají, a stanovit podmínky odborné způsobilosti pro výkon zaměstnání u těchto subjektů,
- v návaznosti na přijetí nových souvisejících procesních právních předpisů a vyhodnocení účinnosti nového trestního zákona připravit nový zákon o přestupcích,
- zajistit předložení novely zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

Ve srovnání s programovým prohlášením Topolánkovy vlády je patrné, že vláda Nečasova věnovala bezpečnostní problematice větší pozornost, a tím je i její obsah je náročnější. Tím spíše je poté proto nutné přijmout k realizaci těchto cílů modernější metody řízení, k čemuž chce přispět i tento text. Prvním krokem k tomu bylo zpracování příslušných strategických dokumentů, které se vládě v horizontu jednoho roku podařilo upracovat a schválit.

Bezpečnostní strategie

Bezpečnostní strategie ČR, jak jsou tvořeny v naší zemi, prezentují principy, zájmy, přístupy, nástroje a opatření v bezpečnosti pojímané jako **komplexní bezpečnostní systém**.

Jsou tedy obecnější než vládní prohlášení, představují politický rámec, determinující konkrétní rozhodovací procesy, podmíněné navíc naším členstvím v EU, NATO, OSN a OBSE.

Podle CEVRO [11] by aktualizovaná Bezpečnostní strategie ČR 2011 měla naplnit tři hlavní funkce:

1. Určení priorit a nástrojů k prosazování bezpečnostních zájmů ČR, přispívající k větší míře koordinace při konkrétních krocích bezpečnostní politiky a lepší alokaci zdrojů.
2. Podpora veřejné diplomacie v ČR s cílem vytvářet a posilovat vnitropolitický konsenzus o otázkách bezpečnostní politiky a zvyšovat povědomí o této problematice mezi odbornou a širokou veřejností.
3. Podpora veřejné diplomacie ve vztahu ke spojencům, partnerům i problematickým aktérům.

Bezpečnostní strategie ČR 2011 definuje základní bezpečnostní hrozby ovlivňující bezpečnost ČR a jejích spojenců, z nichž klíčové jsou:

- terorismus,
- šíření zbraní hromadného ničení a jejich nosičů,
- kybernetické útoky,
- nestabilita a regionální konflikty v euroatlantickém prostoru a jeho okolí,
- negativní aspekty mezinárodní migrace o organizovaný zločin a korupce,
- organizovaný zločin a korupce,
- ohrožení funkčnosti kritické infrastruktury,
- přerušení dodávek strategických surovin nebo energie,
- pohromy přírodního a antropogenního původu.

Aktualizace BS ČR 2011 se v obecné úrovni zabývá aktéry světové bezpečnosti. Ve strategii prosazování bezpečnostních zájmů ČR prosazuje kolektivní přístup, prevenci a v krajním případě potlačování bezpečnostních hrozeb. [12]

O bezpečnostní politice, bezpečnostnímu systému a strategických dokumentech nejspíš platí to, co napsal v pracovním textu *Trendy v zajištění bezpečnosti a jejím institucionálním rámci* Libor Stejskal:

„Bezpečnostní politika je zatím nevýraznou součástí veřejné politiky. I samotná Bezpečnostní rada státu... se nezabývá koordinací bezpečnostního sektoru ke společnému plnění úkolů a přípravě na komplexní situace, ale spíše vymezuje gesce pro jednotlivé rezorty a jejich často protichůdné zájmy. Všechny instituce se řídí platným právem, které většinou vznikalo v 90. letech 20. století. Tyto zákony vznikaly bez ohledu na potřebu formování provázaného bezpečnostního systému.“ [13]

Racionalizace a optimalizace systému bezpečnosti

V Bezpečnostní strategii ČR 2011 se píše:

„Institucionálním nástrojem bezpečnostní politiky státu je odpovídající bezpečnostní systém, jehož základní funkcí je integrovat, koordinovat a řídit jednotlivé složky a pružně reagovat na vzniklé hrozby.“

Bezpečnostní systém má v souladu se systémovým přístupem své prvky uspořádané ve struktuře, která plní své funkce. Zabývat se efektivním chováním bezpečnostního systému znamená se soustředit na:

- a) tvorbu cílů pro bezpečnostní systém a jeho součásti a participace vybraných společenských subjektů na jejich tvorbě (vládní prohlášení, programy politických stran, bezpečnostní dokumenty jednotlivých rezortů, podněty bezpečnostní komunity etc.),
- b) stanovení priorit jako objektivní nutnost při disponování s omezenými lidskými, finančními, materiálními aj. zdroji,
- c) vytváření podmínek pro realizaci vytyčených cílů, tj. zajištění ekvifinality, včetně sociálních jako dosahování cílů z různých východiskových stavů,
- d) vytvoření spolehlivého systému identifikace potenciálních bezpečnostních hrozeb a vyhodnocení rizik včetně systému distribuce zpravodajských informací na odpovídající rozhodovací místa,
- e) prohloubení interakce mezi aktéry realizace cílů v systému bezpečnosti,
- f) racionalizace funkcionality a pravomocí (rozhodovacích, poradních, metodických, kontrolních a personálních) jednotlivých aktérů bezpečnostního systému,
- g) analýza a racionalizace celkové struktury a jednotlivých dokumentů v bezpečnostním systému (organizační řády, směrnice, předpisy a další řídicí normy),
- h) zajištění toku informací (práva a povinnosti aktérů v toku informací),
- i) režimy řízení v bezpečnostním systému jako realizace cílů v čase,
- j) motivace k efektivnímu výkonu pracovních profesních rolí (pracovní prostředí, charakter práce, zdravotně-hygienické podmínky, pracovní vztahy, odměňování atd.),
- k) personální práce a vzdělávání personálu v oboru jako řízený proces,
- l) rozvoj vědy a výzkum v oblasti bezpečnosti,
- m) zvyšování odolnosti při výkonu řídicích rolí v bezpečnostním systému v procesu vzdělávání, psychologické přípravy ap.,
- n) zavedení spolehlivých zpětných vazeb v systému, umožňujících nezbytné korekce jak aktuální činnosti jednotlivých prvků, tak i řízený rozvoj systému k zajištění potřebných schopností,
- o) omezení subjektivních či partikulárních vlivů na řízení a rozvoj bezpečnostního systému,
- p) zlepšení civilního řízení a kontroly bezpečnostního systému.

Řešit soubor těchto témat na základě dosavadních zkušeností znamená mít k dispozici a vycházet z bezpečnostní politiky, která je především dána uvedeným aktuálním programovým prohlášením vlády a strategickými dokumenty, zvláště Bezpečnostní strategií České republiky, a dále rezortními strategickými dokumenty, koncepcemi a projekty jakým je např. Bílá kniha o obraně České republiky.

Po uvedené identifikaci témat chování bezpečnostního systému z hlediska jeho řízení je nutné do nich promítnout obecně stanovené cíle a hledat cesty jejich řešení, v minimálním rozsahu alespoň návrhem metodického přístupu.

■ Tvorba cílů pro bezpečnostní systém a jeho součástí a participace vybraných společenských subjektů na jejich tvorbě

Zatímco se participace občanských komunit na vládních prohlášeních, programech politických stran, a zvláště bezpečnostních dokumentech Severoatlantické aliance, Evropské unie, jednotlivých rezortů atd., postupně a zčásti zvyšuje, transformace obecných cílů ze všech vrcholových úrovní do jejich konkrétní podoby ve formě programů, projektů apod. vážne. A to, i pokud jde o využití moderních metod realizace cílů.

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

Podstatou metody řízení pomocí cílů je zajistit cílevědomé chování systému na základě participativní tvorby a realizace dlouhodobých, střednědobých a krátkodobých cílů, provázené účinnou motivací vedoucích pracovníků k aktivnímu podílu na rozvoji organizace a současně k vlastnímu rozvoji a růstu. [14]

Při realizaci jednotlivých složitých cílů jsou např. nejvhodnější metody řízení projektů (též **metody projektového řízení**), které představují ověřené a popsané postupy, řešící komplexně realizaci ucelené sady činností, jejímž cílem je zavést nějakou pozitivní změnu. Účelem projektového řízení je zajistit efektivní a účinné řízení procesu cílené změny tak, aby přinesla předpokládaný výsledek a užitek. Předmětem projektového řízení je projekt, jako organizované úsilí při realizaci procesu, který navozuje požadovanou změnu. Projektové řízení tedy představuje aplikaci znalostí, dovedností, činností, nástrojů a technik na projektu tak, aby projekt splnil požadavky na něj kladené a dosáhl svých cílů. [15] Tato metoda by byla např. vhodná při prosazování dislokace radiolokátoru americké protiraketové základny na našem území a získávání občanské veřejnosti pro její podporu.

Ze systémového hlediska by měl být v popředí **princip ekvifinality** realizace cílů včetně sociálních, tzn. dosahování cílů z různých východiskových stavů; resp. směřování ke stejnému cíli či efektu různými způsoby a metodami.

Autorem principu je tvůrce teorie systémů *Ludwig von Bertalanffy*. Princip ekvifinality říká: „V systému existuje řada rozdílných cest vedoucích k dosažení požadovaného stavu.“

V konfrontaci s tím, jak ukázal seminář CEVRO, [16] v návrhu Bezpečnostní strategie 2011, cíle bezpečnostní politiky jasně vymezeny nebyly. Nejvíce se tomu blíží výčet bezpečnostních zájmů. Chybí logický následný krok, tedy vytvoření seznamu cílů, které ze zájmů vycházejí, a jejich prioritizace. Žadoucí je vytknout několika priorit, kterým se v daném časovém období budeme věnovat. To by mimo jiné pomohlo racionálnější alokaci zdrojů. Konkrétnější vymezení některých cílů obsahuje teprve kapitola obsahující návrhy.

Také **Bílá kniha o obraně ČR** je chápána jako zadání či plán pro komplexní projektové řízení optimalizace rezortu a aplikace programového přístupu v plánování a strategickém řízení Ministerstva obrany. Cíle však nejsou formulovány v takové podobě, aby tyto moderní metody řízení mohly být implementovány. K jejich aplikaci nejsou ani vedoucí pracovníci rezortu připraveni, proto jsou zčásti i proti, vědomi si toho, že by v takovém systému řízení zjevně neuspěli. Podle vedoucích představitelů se však s nápravou počítá.

■ Stanovení priorit

Kompetentní stanovení priorit při tvorbě soustavy cílů je zcela nezbytnou podmínkou zvláště v situaci omezených lidských, finančních, materiálových aj. zdrojů. Např. vedení Ministerstva obrany považuje za nejvážnější problém výrazné snížení rozpočtu a kvůli minulým nesystémovým investicím a předraženým zakázkám pocítuje vnitřní dluh na pořízení potřebné výzbroje, techniky a zlepšení infrastruktury ve výši 80 až 90 miliard korun. Lze k tomu jen trpce poznamenat, že přiznaným špatným hospodařením bylo ztraceno daleko více, možná mnohonásobně. O to obtížněji se bude rozhodovat o udržení nadzvukových stíhacích letounů, vrtulníků, protivzdušné obraně, dělostřelectvu a bojových vozidlech pěchoty. V dosud stanovených termínech do roku 2018 je to těžko realizovatelné. Je z toho patrné, že v plošném zmenšování ozbrojených sil již nelze pokračovat, stejně tak udržovat rozsáhlý administrativní aparát a členitou strukturu ministerstva, generálního štábu i vojsk.

Podobně je tomu v rezortu Ministerstva vnitra, které pocítuje nedostatek finančních prostředků ještě citelněji, musí snižovat počty a nemá dostatek prostředků na zajištění běžného provozu.

Nedostatečnost finančních prostředků nutí i Ministerstvo zahraničních věcí redukovat např. naše velvyslanectví, často i v teritoriích, která jsou pro nás perspektivní.

Stanovení priorit je proto nutné v celém bezpečnostním systému, musí být realizováno moderními metodami řízení, participativním způsobem a projednáváno v příslušných parlamentních výborech, bez subjektivních vlivů a zájmů, které v těchto rezortech často převládaly, zvláště v zakázkovém řízení.

■ Vytváření podmínek pro realizaci vytyčených cílů

Jde stále o jeden z nešvarů řízení, kdy jsou určovány cíle a ukládány úkoly, které nejsou dostatečně personálně, finančně, sociálně, motivačně a jinak zajištěny. Toto komplexní zajištění by mělo být závaznou součástí každého rozhodnutí, zvláště strategického, kde navíc je třeba zajistit zdroje nejen v horizontu jednoho roku, ale velmi často i několika let.

■ Vytvoření spolehlivého systému identifikace potenciálních bezpečnostních hrozeb a vyhodnocení rizik včetně systému distribuce zpravodajských informací na odpovídající rozhodovací místa

V bezpečnostních dokumentech se obvykle uvádí, že „prostředí ovlivňující bezpečnost České republiky je komplexní, mnohvrstevné a proměnlivé a v dlouhodobém výhledu bude charakterizováno vysokou dynamikou změn, rostoucí různorodostí aktérů a stále složitější provázaností bezpečnostních trendů a faktorů, a proto hrozby, rizika a jejich zdroje jsou mnohdy obtížně lokalizovatelné a nyní mají převážně nestátní a nadnárodní charakter; to přispívá k dalšímu stírání rozdílů mezi vnitřní a vnější bezpečností státu, tzn. mnohé konkrétní hrozby a jejich dopady jsou obtížně předvídatelné“ či „v euroatlantickém prostoru převažují hrozby spojené s využitím nekonvenčních prostředků nad hrozbami konvenčními a pravděpodobnost ohrožení území ČR masivním vojenským útokem je v předvídatelné budoucnosti nízká. Základní garanci tohoto příznivého stavu je naše členství v NATO, EU a její dobré vztahy se sousedními zeměmi“.

Je to sice zatím pravda, ale ve světě dochází často paradoxně k nenadálým vážným bezpečnostním problémům (např. jugoslávská či arabská krize), při nichž se obvykle konstatuje, že „to nikdo nečekal“ či „všechny nás to zaskočilo“. Často to není pravda, lze zpětně identifikovat signály, které na možnost podobného vývoje ukazovaly.

Řešení tohoto problému a tématu by mělo být součástí diskutované transformace Bezpečnostní rady státu, resp. jiného řešení, která by se měla zároveň opírat o příslušnou vědeckovýzkumnou základnu.

■ **Prohloubení integrace a interakce mezi aktéry realizace cílů v systému bezpečnosti**

To se v podstatě podařilo jen v rámci integrovaného záchranného systému. Jinak mezi rezorty interakce, kooperace, koordinace a vzájemná výměna informací vážne. Negativním příkladem je paralelnost tvorby Bezpečnostní strategie ČR, Bílé knihy o obraně České republiky a Koncepce zahraniční politiky, jejichž míra obecnosti je rozdílná. Např. o návazném dokumentu v rezortu Ministerstva vnitra není dosud nic na veřejnosti známo, nejspíš za dostačující byl uznán projekt reformy Policie ČR.

■ **Systémová racionalizace funkcionalit a pravomocí (rozhodovacích, poradních, metodických, kontrolních a personálních) jednotlivých aktérů bezpečnostního systému**

V bezpečnostním systému by mělo být u všech funkcionářů přesně vymezeno, kdo má právo a povinnost o vymezených činnostech rozhodnout; kdo má právo a povinnost vyjadřovat se k vymezeným činnostem, rozhodovacím procesům a aktům; kdo má právo a povinnost s vědomím liniového vedoucího vydávat metodické pokyny; kdo má právo a povinnost kontroly, což je vždy povinností vedoucích, kteří příslušné rozhodnutí vydali a specificky poté kontrolních orgánů (obě komory parlamentu a parlamentní výbory, Nejvyšší kontrolní úřad, inspekce apod.)

O tom, že v této oblasti je mnoho nedostatků, svědčí skutečnost, že v případném trestním řízení se není možno dopátrat, kdo je odpovědný za určité kolizní rozhodnutí. Často je patrná snaha skrývat se za kolektivní rozhodnutí. Není také přesně stanoveno, co je politická a co právní odpovědnost.

■ **Analýza a racionalizace celkové struktury a jednotlivých dokumentů v bezpečnostním systému (organizační řády, směrnice, předpisy, řídicí normy)**

Formalizace řízení, tj. tvorba statutů, řádů, směrnic, předpisů, metodických pokynů a jednotlivých rozhodovacích aktů, má mnoho slabých míst, které znemožňují vyšší efektivnost řízení a identifikaci odpovědnosti při zjištění chyb, nedostatků či trestných činů. Příkladem může být nelehká identifikace odpovědnosti při finančním zabezpečení našeho předsednictví Evropské unii.

■ **Zajištění toku informací (práva a povinnosti jednotlivých aktérů v toku informací)**

Každá součást bezpečnostního systému stejně jako ostatní organizační útvary státní správy by měly mít vypracovány informační řády s právy a povinnosti

jednotlivých funkcionářů v toku informací, tj. kdo, co, komu, kdy, v jaké formě apod. má poskytnout uloženou informaci; stejně tak kdo, od koho, kdy, v jaké formě apod. má informaci dostat.

■ **Režimy řízení v bezpečnostním systému jako realizace cílů v čase**

Řízení, zvláště s využitím moderních metod řízení, by mělo umožnit vymezením potřebného pracovního času přednostně před operativními úkoly řešit strategické cíle a jiné perspektivní úkoly. Je proto třeba podpořit snahy prosadit tvorbu jednotné soustavy cílů a koordinovat a integrovat obranné plánování s ostatními plánovacími a dalšími návaznými procesy, včetně rozpočtování. Je to pozoruhodný návrat k začátku 90. let minulého století, kdy následně byly podobné tendence opuštěny.

■ **Motivace k efektivnímu výkonu pracovních profesních rolí**

V organizaci nelze dosáhnout efektivnosti práce bez subjektivního zájmu pracovníků a objektivně vytvořených pracovních podmínek. Klíčovým problémem se tak stává motivace pracovníků. Představuje takové ovlivnění lidského činitele, které orientuje jednotlivé pracovníky a pracovní skupiny, řídící i řadové pracovníky k realizaci cílů a funkcí organizace, k zefektivnění vojenského a policejního výcviku, přípravy pro diplomatickou činnost a pracovní činnosti. K tomu slouží tzv. motivační programy.

Motivační programy jsou řídicím nástrojem, který systematickým a promyšleným způsobem váže hmotnou i nehmotnou motivaci a stimulaci na realizaci cílů, funkcí, úkolů a činností organizace, a to především s preferencí strategických rozvojových cílů. Vyjadřuje zároveň politiku v oblasti odměňování, stimulování a postihování zaměstnanců, a stejně tak politiku zlepšování pracovního prostředí, hygieny, bezpečnosti práce, sociální a zdravotní péče. Současně s tvorbou pozitivních prvků výcvikového a pracovního procesu řeší i překonávání, případně kompenzování demotivačních faktorů práce v organizaci. Může např. tvořit integrální celek s personálním či sociálním programem. [18]

Vážným problémem proto je, když se motivace pracovníků v bezpečnostním systému převážně redukuje na výši platů, materiálních požitků a výsluhových příspěvků za službu. Jejich redukce vede k vážné nespokojenosti policistů, vojáků, hasičů atd. a následně ke snížení zájmu o výkon těchto povolání. Někdy má charakter odporu, např. účastní-li se policisté a vojáci protestních pouličních akcí a dvě třetiny policistů žádají svými podpisy odchod ministra vnitra, což nemá v naší historii precedens.

Je přinejmenším závažnou chybou, chystá-li se vláda k reformám spojeným s výraznými finančními úsporami a začne s nimi u pracovníků státního aparátu, kteří je mají připravovat a realizovat, a u příslušníků bezpečnostního systému, kteří mají zajišťovat jejich bezpečný průběh.

Pro armádu má být v budoucnosti rozhodující výše platu, výsluha, kompenzace za službu v místě podle potřeb ozbrojených sil, podpora rodin vojáků sloužících v operacích a misích v zahraničí, zkvalitňování infrastruktury ve vojenských posádkách, zlepšování pracovních podmínek, zdravotní péče o válečné veterány a vojenské důchodce, komplexní psychologická a duchovní služba.

■ **Personální práce a vzdělávání personálu v oboru jako řízený proces**

Za více než dvacet se v rezortech bezpečnostního systému nepodařilo zavést řízený personální proces. Proto se stává, že do vysokých funkcí jsou jmenováni lidé ze subalterních pozic, ať jsou sebevíc schopní – viz jmenování nového policejního prezidenta, což evokuje otázku, proč už nebyl krajským policejním ředitelem nebo náměstkem policejního prezidenta. Po odchodu civilního ministra vnitra byl do čela rezortu postaven bývalý policista, který si jako svého prvního náměstka ustanovil opět bývalého policistu, což bez ohledu na osoby popírá základní zásady civilního řízení a kontroly organizace, jejíž součástí jsou ozbrojené složky.

Jiným příkladem je skutečnost, že se nesystémově přijímají vojáci a policisté a potom se několik let nábor zastaví, vytvářejí se věkové hrby, z některých věkových kohort se musejí přijímat i méně schopní, jiní s daleko lepšími předpoklady poté nemají příležitost vůbec. Nemluvě o tom, kdy se pro nedostatek finančních prostředků propouštějí vojáci, kteří právě prošli základním výcvikem. Podobná situace je i u městských policí. Např. pražská městská policie provedla rozsáhlý nábor a po něm má následovat dlouhodobější útlum. I Ministerstvo zahraničních věcí nedává vždy přednost kariérním diplomatům, ale zařazuje do diplomacie bývalé politiky.

Vláda chce být vládou reforem a protikorupční, což se nutně setká s vážnými sociálními problémy, a jako první si zkomplikuje situaci tím, že sníží platy pracovníkům státní správy, kteří by měli být nositeli těchto změn. Jak by mohl účinně policista zasahovat proti demonstrantům, když je sám nespokojen a podobných demonstrací se účastní? Nedodržení podmínek služby způsobuje vojákům, policistům a hasičům vážné problémy, zejména finanční, kdy někteří nejsou schopni splácet např. hypotéky atd., což se může stát rizikovým faktorem korupčního chování. Nedostatečná personální práce vede i k vážným kauzám, které znepokojují veřejnost. [17]

Nejvážnějším problémem za této situace je, že vzhledem ke stárnutí české populace se sníží konkurenceschopnosti Ministerstva obrany na trhu práce a bude proto stále obtížněji získávat dostatek nových zájemců o vojenskou službu a stěží dosáhne počtu 26 200 vojáků. Armáda chce tuto problematiku řešit komplexním pojetím kariérního řádu.

■ **Rozvoj vědy a výzkumu v oblasti bezpečnosti**

Miroslav Tůma, Josef Janošec a Josef Procházka v části své publikace o problematice rozvoje vědy a výzkumu v oblasti bezpečnosti mj. napsali:

„Věcné zaměření výzkumných a vývojových aktivit bylo dobře nastaveno po roce 1995, nebylo však zcela odvíjeno od důkladné a komplexní vědecko-informační činnosti. Sledovatelský výzkum nebyl organizován, s výjimkou projektu KLÍČ v roce 1998. Výstavba infrastruktury obranného výzkumu a vývoje zaostávala za možnostmi a potřebami revolučních změn ozbrojených sil. Nedařilo se zakládat nové obory k využívání nejnovějších vědeckých poznatků. Nebyly plně využity přednosti intelektuálního potenciálu ČR.

I když byla postupně právní úprava v oblasti výzkumu a vývoje, demokratický rámec řízení částečně zajistil participaci vědecké komunity státu na přípravě

a usměrňování vědní politiky rezortu obrany jako součásti obranné politiky, přetrvávaly nedostatky, zejména na úseku financování. To významným způsobem ovlivnilo rovněž obsahové zaměření obranného výzkumu a úspěšnost jeho realizace. I přes vlivy nepříznivého prostředí byly dosahovány výsledky, které jsou mezinárodně uznávány, ale v menším rozsahu, než umožňuje početnost skutečného potenciálu.“ [18]

■ **Zvyšování odolnosti při výkonu řídicích a pracovních rolí v bezpečnostním systému v procesu vzdělávání a psychologické přípravy**

Libor Stejskal k této problematice napsal: „*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.*“ [19]

Již v roce 2000 výzkum CESES Analytická východiska Strategického programu sociálního a ekonomického rozvoje České republiky zjistil, že základní hodnotou pro člověka je zdraví. Zdravotní situace je v závislosti na demografické struktuře charakterizována zvláště početně slábnoucí mladou generací, navíc ohroženou klesající kvalitou genetických dispozic a míry odolnosti, zdatnosti a kreativní adaptability na zrychlující se změny životního stylu a prostředí, což má vliv na vznik multikauzálně determinovaných patologických procesů a stavů, které vyžadují komplexně koncipovanou podporu aktivního rozvoje psychosomatického potenciálu mladé generace od prenatálního věku. Na druhé straně je to početní růst věkově starších, kteří trpí zejména chronickými a degenerativními chorobami vyžadujícími komplexní sociomedicínskou péči k zachování celkového potenciálu.

Dřívější šetření konstatovala, že pokud jde o zkoumané soubory vrcholových vedoucích pracovníků, byly dosti odolné vůči vlivům narušujícím jejich cílevědomé chování a vedoucí pracovníci byli schopni hledat i prosazovat účinné cesty realizace přijatých rozhodnutí a pracovních podmínek a postupů za dynamických situací běžné řídicí činnosti. Odolnost vůči rušivým vlivům však nebyla dostatečně vyrovnána s přizpůsobivostí a tvořivostí v řešení nově vznikajících situací a podmínek. To v sobě obsahovalo nebezpečí ulpívat na osvědčených postupech i za změněných podmínek, nebezpečí menší přístupnosti k inovačním procesům, k experimentování a ověřování nových způsobů a postupů.

Také Ministerstvo zahraničních věcí [20] považuje odolnost a schopnost nést určitou míru rizika za klíčové téma bezpečnostní strategie ČR. Rizik je nekonečné množství a společnost dokáže zpanikařit (pandemie, jaderná energetika). Stát se musí snažit o to, aby cílevědomě přispíval k posilování odolnosti společnosti a jejích součástí. Stát pro to může vytvořit platformu, ale nemůže to zařídit. Bezpečnostní strategie proto v takových případech používá *měkký jazyk* typu „bylo by žádoucí, aby se zapojili občané“, což je ovšem nepřesvědčivé.

Je zřejmé, že problém zvyšování odolnosti je složitější, je nutno ji spojit s rozvojem kreativity. Jistě by stálo za pozornost poučit se z výchovy k odolnosti japonských populací, jakkoli jsou podmíněny přírodními podmínkami, jak se ukázalo při posledním katastrofickém zemětřesení.

- **Zavedení spolehlivých zpětných vazeb v systému, umožňujících nezbytné korekce jak aktuální činnosti jednotlivých prvků, tak i řízený rozvoj systému k zajištění potřebných schopností**

Bylo vážnou chybou, že se upustilo od zpracování a předkládání Zprávy o stavu zajištění stavu bezpečnosti a Zprávy o stavu zajištění stavu obrany, které se předkládaly vládě v určených termínech.

- **Zvýšení autority a snížení subjektivních či partikulárních vlivů na řízení a rozvoj bezpečnostního systému právními opatřeními**

Každé reformní opatření v rámci bezpečnostního systému by mělo být prováděno pečlivě připraveným právním zajištěním. Zkušenosti ukazují, že legislativa upravující činnost bezpečnostního systému zřejmě vyžaduje v souladu se strategickými dokumenty revizi. V současné době se jako nejvážnější problém ukazuje potřeba právního zajištění existence a činnosti soukromých bezpečnostních služeb.

- **Zlepšení civilního řízení a kontroly bezpečnostního systému**

Tzv. civilní řízení a kontrola v bezpečnostním systému a jeho rezortech mnohdy fatálně selhalo a selhává, a to zvláště proto, že nekompetentní politici, kteří o rezortu nemají základní představu, přijímají ministerská křesla, protože „taková nabídka se přece neodmítá“. Poté místo toho, aby se věnovali rezortu, čelí mnoha kauzám, jimž pro nekompetentnost nedokázali předem zabránit nebo je zdědili po stejně nekompetentních předchůdcích. [21]

Přímo bezpečnostní hrozbou, a tak to bylo i oficiálně označeno, je poprvé po listopadových událostech praxe, kdy premiér Petr Nečas zjistil, že jeden z rezortů, navíc Ministerstvo vnitra, je *de facto* řízeno jiným ministrem, nota bene bývalým generálním ředitelem bezpečnostní agentury, což vedlo k premiérovu okamžitému rozhodnutí odvolat z funkce oba.

V parlamentních výborech pro zahraničí, obranu a bezpečnost se sice úroveň profesionality poslanců a senátorů postupně zlepšuje, ale stále není na úrovni aktuálních potřeb, zvláště pokud jde o schopnost revidovat chybná strategická rozhodnutí v rámci bezpečnostního systému.

Překonání těchto problémů nebude jednoduché, protože politici si zjevně nedostatečné předpoklady pro civilní řízení a kontrolu systému bezpečnosti příliš nepřipouštějí, pozornost této problematice věnují jen ve vyhrocených situacích (povodně) nebo mají-li bezpečnostní problémy politický charakter (vysílání vojáků do zahraničí, protiraketová obrana, nákup zbraňových systémů). Základním problémem systému komplexního řízení ovšem zůstává, že sice existuje bezpečnostní systém, ale nikdo jej komplexně neřídí, ani nekoordinuje. Je to nejspíš také problémem samotných kompetencí vlády, zvláště jejích místopředsedů.

PhDr. Antonín Rašek

Text byl připraven v rámci projektu výzkumu, vývoje a inovací „Trendy, rizika a scénáře bezpečnostního vývoje ve světě, Evropě a ČR – dopady na bezpečnostní politiku a bezpečnostní systém ČR“ VG20102013009.

Poznámky k textu a literatura:

- [1] BALABÁN, M.; RAŠEK, A.; SÍLA, J. Možnosti realizace komplexního řízení bezpečnosti v České republice, s. 470-482. In Balabán, J.; Stejskal, L. a kol. *Kapitoly o bezpečnosti*. Praha: Karolinum, 2010. 2., upravené a aktualizované vydání.
- [2] RAŠEK, A.; BALABÁN, M. Systém komplexního řízení bezpečnosti České republiky. In *Sborník Putování českou budoucností*, Praha: Centrum pro sociální a ekonomické strategie Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy, 2003.
- [3] RAŠEK, A. Tvorba strategických bezpečnostních dokumentů. In *Strategické řízení ve veřejné správě a přístupy k tvorbě politiky*. FSV UK, Praha: Matfyzpress, 2010, s. 106-128. BALABÁN, M.; RAŠEK, A. Východiska přípravy aktualizované Bezpečnostní strategie České republiky 2011. Interní text. Publikováno ve *Vojenských rozhledech* 2/2011.
- [4] RAŠEK, A. Strategický rozhodovací proces o dislokaci radiolokátoru americké protiraketové obrany. In *Strategické řízení ve veřejné správě a přístupy k tvorbě politiky*. FSV UK, Praha: Matfyzpress, 2010, s. 128-153.
- [5] ROTHSCCHILD, E. What is security? *Daedalus*, 1995, vol. 124, no. 3, pp. 53, 46 pgs; BUZAN, B.; WÆVER, O.; DE WILDE, J. *Security A New Framework for Analysis*. Boulder: CO, Lynne Rienner Publisher, 1998; MØLLER, B. The Concept of Security: The Pros and Cons of Expansion and Contraction. *COPRI Working Paper* 26/2000, Copenhagen Peace Research Institute.
- [6] Pozn.: Komise pro Bezpečnostní systém ČR dále doporučuje, aby se v předkládací zprávě a následně v usnesení vlády uvedl systém následných opatření, jako např. posouzení možnosti optimalizace bezpečnostního systému tak, aby došlo k jeho zpružnění a zjednodušení a k lepší koordinaci mezi jeho jednotlivými prvky, případně přijímaných dokumentů, jako např. zpracovávání pravidelné (cca jednou za dva roky) zprávy o stavu zajištění bezpečnosti ČR. Podobně je vymezován bezpečnostní systém i ve Středisku bezpečnostní politiky CESES FSV UK.
- [7] ŠTALMACH, P. *Bezpečnostní strategie ČR*, pracovní text ze dne 21. 3. 2011.
- [8] Wikipedie, cs.wikipedia.org/wiki/Ludwigmvon_Bertalanffy.
- [9] *Sociologický slovník*, II, Univerzita Karlova, Praha: Karolinum, 1996, s. 1259.
- [10] ŠTALMACH, P. *Skutečný věcný obsah navrhované aktualizace Bezpečnostní strategie České republiky*. Pracovní text 2011.
- [11] *Bezpečnostní strategie ČR: Frequently Asked Question*. Pracovní podklad CEVRO na konferenci 31. 3. 2011.
- [12] BALABÁN, M.; RAŠEK, A. 2011. *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]
- [13] STEJSKAL, L. Trendy v zajištění bezpečnosti a jejím institucionálním rámci. Pracovní text SBP CESES FSV UK, únor 2011.
- [14] JANDA, J. *Řízení pomocí cílů: K aplikaci metody řízení pomocí cílů v Čs. armádě*. Praha: Úsek pro strategické řízení MNO, 1992.
- [15] Dostupné z <<http://managementmania.com/index.php/metody-rizeni-projektu>>.
- [16] *Aktualizace bezpečnostní strategie ČR*. Zapojení bezpečnostní komunity do tvorby české bezpečnostní politiky. Seminář II, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 31. března 2011.
- [17] Nedostatečná personální práce vede i k vážným kauzám, které znepokojují veřejnost. Např. podle zákona o Vojenské policii mají vojenští policisté v určitých případech pravomoc působit jako republiková policie. Očividně však role někdy nezládají. Zásah v České televizi byl demonstrací síly, a proto odsouzený. Důstojníci, kteří ho naplánovali, nebyli schopni ho ani profesionálně zorganizovat, ani domyslet důsledky. Odhlédneme-li od toho, že každý z vojáků byl jinak ustrojen a šlo o zásahovou jednotku, která v případě republikové policie zasahuje spíše u zatýkání nebezpečných zločinců, vojenští policisté způsobili obrazu profesionální armády medvědí službu. Média navíc přispěchala s několika historickými reminiscencemi na téma vojáci a veřejnoprávní televize. Z nich nejméně závažná je spiklenecká teorie o tom, že zásah je součástí nějaké vyšší hry namířené proti ministroví. Nejzávažnější je přirovnání přítomnosti českých vojáků na půdě České televize k srpnové operaci sovětských vojsk likvidujících v Československu „plíživou“ kontrarevoluci. Zásah v budově České televize nebyl věcí Vojenské policie nebo ministra obrany, ale profesionality bezpečnostních složek, české společnosti, ukazuje, kam až izolace vojáků dospěla. Od 90. let se ozbrojené síly, jejíž je Vojenská policie součástí, chovají jako uzavřený „elitní“ klub a na místa vyšších důstojníků se dostávají věkově nezralé osobnosti. Po restrukturalizaci hodností k 1. 1. 2011 došlo k tomu, že armáda má dva nejmladší majory ve věku 27 let, dva nejmladší podplukovníky ve věku 32 let a dokonce dva plukovníky ve věku

35 let. Tato situace připomíná stav po normalizačních čistkách v 70. letech. Přidáme-li k tomu fakt, že vzdělání na vojenských školách, které stejně jako v té době představuje dominantní zdroj doplňování důstojnického sboru, je založeno na technickém základě s absencí výuky historie a s omezenou výukou společenských věd, bylo asi jen otázkou času, kdy vojáci „šlápnou vedle“. Natisíckrát mohl být zásah nařízen a proveden v souladu s právním řádem, svým provedením si sympatie veřejnosti, ani politiků nezískal. Jsou-li jednotlivé „malé domů“ projevem nelegální činnosti jednotlivců nebo skupiny, byl zásah na Kavčích horách dílem kolektivního ducha ozbrojených sil. K jeho kultivaci bude třeba daleko větší úsilí než v boji proti korupci, neboť k takovým změnám je třeba desetiletí. Je proto jedno, kdo v budoucnu usedne do křesla ministra obrany, vždy bude muset být připraven, že může být poškozen hloupostí podřízených.

- [18] TŮMA, M., JANOŠEC, J., PROCHÁZKA, J. *Obranná politika Československé a České republiky (1989-2008)*. Praha: PIC MO, 2009, počet stran 231, ISBN 978-80-72-78-522-3.
- [19] STEJSKAL, L. *Trendy v zajištění bezpečnosti a jejím institucionálním rámci*. Pracovní text SBP CESES FSV UK, únor 2011.
- [20] *Aktualizace bezpečnostní strategie ČR*. Zapojení bezpečnostní komunity do tvorby české bezpečnostní politiky. Seminář II, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 31. března 2011. Přehled návrhů a připomínek k návrhu Bezpečnostní strategie.
- [21] Na souvislosti podobných kroků upozornil Libor Stejskal v diskuzním článku „Stane se Bílá kniha o obraně obětí krize“? *Lidové noviny* 14. 4. 2011, str. 11. Nelze si představit horší načasování. Těsně před dokončením a představením strategického dokumentu nabízí ministr obrany demisi.

Hlavní rolí armády je – podle ústavy – bránit celistvost našeho státu. A zde to také všechno začíná i končí. Není to o armádě, ale o státu. Nechceme-li rezignovat na svůj stát, nechceme-li rezignovat na jeden ze základních atributů státu, pak armádu potřebujeme. Tato otázka bohužel dnes nemá samozřejmou odpověď.

Potřebu armády pomůžete obhájit, jen když budete spolu s některými z nás obhajovat existenci našeho státu – ve světě před globalizačními a v Evropě před unifikací tendencemi. Jedině jako důsledek vážné politické debaty napříč celým politickým spektrem na toto téma je možné vysvětlit, zda armádu potřebujeme a jen za tohoto předpokladu je možné vést vážnou debatu – při dnešních obrovských tlacích na státní rozpočet v důsledku dalšího oslabování ekonomiky – o tom, aby byl na armádu vydělován potřebný objem finančních prostředků.

K tomu, aby byla armáda jen formálním ornamentem na obrazu našeho, o řadu tradičních atributů oslabovaného státu je příliš drahá. Je-li něčím jiným, a já jsem přesvědčen, že je, resp. by být měla, pak je třeba uvažovat úplně jinak. Pak je třeba odmítnout defetismus, který se v naší zemi, ale i v naší armádě šíří.

Pak je třeba říci, že armáda musí nejen udržovat, ale i zesílit svou morální, profesionální a bojovou připravenost. Pak je třeba říci, že armáda není dopravní stavbou, kterou je v dobách hospodářských obtíží možné zakonzervovat na pozdější dobu. Armáda je živý organismus, který má smysl, jen pokud je na vysoké technologické a profesionální úrovni doby. Stejně tak se armáda nemůže obejít bez elementární profesionální i sociální jistoty vojáků.

Václav Klaus, Ministerstvo obrany ČR, Velký sál, Praha, 2. listopadu 2011,
<http://www.klaus.cz/clanky/2957>