

*Není nic těžšího, co by měl člověk pod kontrolou,  
nic nebezpečnějšího, co by řídil,  
nic nejistějšího, ve svém úspěchu,  
než postavit se do čela zavádění nových věcí!*

*Niccolo Machiavelli*

*Problematika přípravy koncepcí a jejich realizačních programů či plánů coby nástrojů strategického řízení je v obecné poloze rozpracovaná dobře a i čtenářům Vojenských rozhledů je toto téma známo. [1] Následující stat si proto klade za cíl poskytnout čtenáři formou polemického názoru autora pohled na možné přístupy k případnému reformování bezpečnostního systému netradičně, z poněkud praktičtějšího úhlu. Téma zasazuje do širšího rámce a soustřeďuje nejdůležitější poznatky, zkušenosti a doporučení pro praktický postup při přípravě a uskutečnění reformy bezpečnostního systému ČR.*

Práce na přípravě reformy ozbrojených sil ČR v letech 2001-2002 ukázaly na některé podstatné nedostatky českého bezpečnostního systému. Vládu toto poznání přivedlo k uložení úkolu zpracovat Koncepci bezpečnostního systému ČR. Stalo se tak usnesením ze dne 13. listopadu 2002 č. 1140, podle něhož měla být koncepce vypracována do 31. prosince 2004 společně ministry vnitra, obrany a zahraničních věcí v návaznosti na aktualizaci Bezpečnostní strategie ČR. Na základě výsledků analýzy bezpečnostního systému ČR ale vláda později tento úkol zrušila a usnesením ze dne 1. prosince 2003 č. 1203 uložila mnohem méně ambiciózní úkol ke zpracování návrhu na optimalizaci bezpečnostního systému ČR – ten vláda schválila dne 21. září 2005 usnesením č. 1214. Tímto krokem se proces rozvoje bezpečnostního systému vrátil do původního stavu a potřeba koncepční koordinované úpravy bezpečnostního systému je stále aktuální. [2]

## Úvod

Zajišťování bezpečnosti je velmi složitým, společensky mimořádně významným a politicky velmi citlivým multidisciplinárním procesem, jímž je naplňována jedna ze základních funkcí státu. Jeho obtížnost je do značné míry dána již samotným obsahem pojmu bezpečnost, [3] jenž má v podstatě subjektivní povahu a vnímán je vždy relativně – od individuální bezpečnosti konkrétního jedince až po úroveň národní bezpečnosti, v našem případě aktuálně silně propojené s nadnárodním prostředím NATO a EU. Tyto skutečnosti jsou odbornou veřejností vnímány převážně správně [4] a panuje obecná shoda, že úspěšně je možné nastavit účinné fungování bezpečnostního systému pouze důslednou aplikací systémových přístupů.

Nástrojem pro realizaci bezpečnostní politiky [5] a její uvedení do života je bezpečnostní systém. Jeho parametry – jednotlivé prvky, jejich funkce, vztahy mezi nimi a vztahy bezpečnostního systému s jeho okolím – musejí odpovídat potřebě zajištění bezpečnosti v dynamicky se měnícím bezpečnostním prostředí. Naplnění této potřeby je díky vysokému a v čase přibývajícimu počtu neznámých a na naší vůli nezávislých veličin působících v procesu analýzy a realizace bezpečnostního systému s postupem času stále složitější. V neposlední řadě je tomu tak též v důsledku prohlubujících se globalizace a postupující evropské integrace. V důsledku těchto jevů a jejich dlíčích projevů se jednak mění hodnocení bezpečnostních hrozeb a z nich vyplývajících rizik a současně i možnosti národních bezpečnostních systémů a požadavky na jejich funkce.

Nejširší rámec pro fungování a rozvoj bezpečnostního systému ČR je vytvořen ústavním zákonem č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR, v platném znění. [6] Český bezpečnostní systém musí být přirozeně kompatibilní s orgány kolektivního zajišťování bezpečnosti v rámci NATO a EU, proto se do jeho architektury a pracovních procesů promítají a perspektivně budou promítat stále více strategické bezpečnostní dokumenty NATO a EU, aktuálně především alianční Strategická koncepce obrany a bezpečnosti členů Organizace Severoatlantické smlouvy – Aktivní spolupráce, moderní obrana z roku 2010, a evropské dokumenty Bezpečná Evropa v lepším světě – Evropská bezpečnostní strategie z roku 2003 a Zpráva o provádění Evropské bezpečnostní strategie – Zajišťování bezpečnosti v měnícím se světě z roku 2008. Bezpečnostní systém ČR je jen v základních obrysech definován Bezpečnostní strategií ČR z roku 2003 v kapitole VI. Bezpečnostní systém ČR. [7] Připravovaná novelizovaná Bezpečnostní strategie ČR 2011 (v době dokončení textu je návrh projednán BRS a připraven k projednání ve vládě) již ale specifikaci bezpečnostního systému v samostatné kapitole neobsahuje vůbec a vyjadřuje se k němu pouze na konci dokumentu v odděleném a zvláštním způsobem formálně uspořádaném textu. [8]

Určení, postavení a kompetence jednotlivých prvků bezpečnostního systému jsou dány speciálními zákony. Vytvořen je velmi složitě funkčně a kompetenčně strukturovaný, a tudíž jen obtížně koordinovatelný systém zajišťování bezpečnosti. Pro jeho vnitřní procesy je charakteristická zvláštnost, jež se promítá do všech relativně samostatných úrovní probíhajících vnitřních procesů – legislativní, právní, organizační i procesní. Je jí objektivně daný rozpor mezi relativně dlouhými cykly převážné části dějů probíhajících v rámci těchto procesů, jejich pomalou odezvou na podnět a značnou setrvačností na jedné straně a relativně krátkými cykly demokratických mechanismů rozhodování o moci (z hlediska tohoto procesu rozhodování o autoritách na všech jeho úrovních a ve všech jeho fázích či etapách) na straně druhé. Chceme-li tedy předejít destabilizacím bezpečnostního systému a jejich průvodním negativním dopadům, musíme se vyhnout subjektivismu a účelovosti při tvorbě strategie zajišťování bezpečnosti.

**V bezpečnostním systému ČR nesmějí být uskutečňovány náhlé změny v důsledku krátkodobě působících vlivů a jeho rozvoj (v případě aktuální potřeby zásadnějších změn i jeho reforma) by tedy měl být řízen podle dlouhodobějšího konceptu.**

Klíčovým problémem všech státních subsystémů bývají obvykle finanční možnosti státu, v našem případě tedy objem finančních prostředků v rozpočtech rezortů, podílejících se na zajišťování bezpečnosti. Tyto rozpočty při sestavování státního rozpočtu vždy soupeří s dalšími důležitými a nákladnými státními subsystémy, jejichž prostřednictvím vláda a parlament musejí udržet pod kontrolou ostatní složité a společensky

citlivé problémy. Je odpovědností vlády a parlamentu, posoudit priority a přijmout rizika včetně odpovědnosti za případné dopady rozpočtově nepokrytých schopností bezpečnostního systému.

V této souvislosti nelze nepřipomenout, že bezpečnost není fenoménem, který si mohou v jakémkoli smyslu přivlastnit jednotlivé politické proudy, sily či strany – je v užším smyslu záležitostí všech občanů ČR, v širším smyslu pak i všech mezinárodních společností, jichž je ČR členem. O to větší je odpovědnost všech rozhodovacích míst za správné nastavení struktury schopností, funkčnost a trvalou připravenost bezpečnostního systému. Je zřejmé, že formulovat stabilnější dlouhodobé principy zajišťování bezpečnosti, koncept rozvoje či reformy k tomuto účelu vytvořeného bezpečnostního systému a zásady jejich zavádění by přirozeně mělo být společným zájmem co nejširšího spektra politických sil, přesto to v praxi není a zřejmě ani v budoucnu nebude snadné. Jistou výhodou a nadějí je, že v otázkách zajišťování bezpečnosti bývá politický konsenzus zpravidla o poznání snadnější než v jiných společensko-politických otázkách.

## Bezpečnostní systém ČR – jeho vývoj, stav, příčiny

Zevrubný přehled prvků bezpečnostního systému ČR bez podrobnější analýzy jejich funkcí, vnitřních vazeb a vazeb systému s okolím, a bez zkoumání způsobu řízení uplatňovaného v systému ukazuje, že bezpečnostní systém ČR je značně složitý a díky okolnostem vzniku a metodám, s jejichž uplatněním byl postupně vytvořen a rozvíjen je složitý, nesourodý a nevyvážený. Komplikovaná je i věcná gesce jednotlivých prvků a jejich vzájemných vazeb.

Při posuzování bezpečnostního systému ČR je nutné vzít v úvahu, nikoli jako omluvu, nýbrž jako vysvětlení, skutečnost, že prvky bezpečnostního systému, vznikaly postupně, zpravidla podle určité aktuální potřeby (na základě konkrétní společenské poptávky), v kvalitativně naprosto odlišných společensko-politických a společensko-ekonomických podmínkách, a především ve zcela odlišném bezpečnostním prostředí. Bezpečnostní systém byl doplňován a rozšiřován metodou jednotlivých samostatných přírůstků. To se ale nemohlo neprojevit zpětně v bezpečnostním systému jako celku. Struktura poptávky se změnila podstatně a dále se rychle vyvíjí, zatímco nabídka schopností bezpečnostního systému se mění jen pomalu.

Komplexně a vyčerpávajícím způsobem pojaté téma bezpečnostního systému ČR nepatří na stránkách odborného tisku mezi příliš frekventovaná témata. V nedávné minulosti (krátký odstup je zárukou, že v mezidobí došlo jen k nepodstatnému zastarání údajů) se této problematice věnovali, každý z poněkud jiného úhlu pohledu, např. PhDr. Antonín Rašek s autorským kolektivem v článku Tvorba základů bezpečnostní vědy, uveřejněném ve Vojenských rozhledech číslo 1/2007, jehož součástí byla i kapitola Struktura bezpečnostního systému ČR, a autor této stati v článku Struktura bezpečnostního systému ČR, uveřejněném ve Vojenských rozhledech, číslo 2/2007. [9]

Pro vytvoření úplného obrazu o bezpečnostním systému ČR ale mohou být oba zmíněné prameny zdrojem informací jen omezeným, neboť poskytují pouze základní přehled o makrostruktuře systému a přehled právních předpisů, jimiž je vymezeno právní postavení jednotlivých prvků a jsou jim stanoveny kompetence. Podstatným omezením je, že poskytují pouze statický obraz bezpečnostního systému, zatímco rozhodujícím kritériem pro jeho posouzení musí být jeho fungování v dynamickém režimu. Až teprve

zkoumání odezvy bezpečnostního systému na vstupní situaci, kterou systémem produkuje na základě nastavených funkcí jednotlivých prvků systému a jejich vazeb, může vytvořit úplný obraz o chování systému a může tak poskytnout vyčerpávající argumentaci pro hodnocení jeho funkčnosti jako celku včetně funkčnosti jeho jednotlivých prvků. Obtížnost takového posouzení ale spočívá v tom, že počet možných vstupních situací je prakticky neomezený a zkoumat jej lze pouze parametrickou metodou a při zjednodušení vstupů na typové situace. Takovému zkoumání ale český bezpečnostní systém podroben dosud nebyl a jako kritérium pro posouzení jeho funkčnosti v dynamickém režimu jsou dosud používány zkušenosti z jeho fungování v reálných situacích a při cvičeních zaměřených na vybrané typové situace, např. při cvičeních NATO (CMX) a EU (CME). [10]

Získané zkušenosti potvrzují, že současný bezpečnostní systém ČR optimální není, za požadavky a „výzvami doby“ zaostává, v současné podobě je dlouhodobě jen stěží udržitelný a zásadní změně se proto dlouhodobě vyhnout nemůže. V několika posledních letech přibyl k diskutovaným technicko-odborným argumentům další velmi podstatný, a tím je **efektivnost bezpečnostního systému** v kontextu přísných požadavků na účelnost financování veřejné správy (státní správy a samosprávy).

Vyčerpávající analýza bezpečnostního systému a příprava konceptu nutných úprav je úkol, jehož se může úspěšně zhostit pouze odborný nadrezortní tým, opírající se o vysokou autoritu orgánu odpovědného za bezpečnost ČR, jímž je vláda. Ani ten se ale neobejde bez široké podpory a spolupráce ostatních odpovědných institucí veřejné správy, a to jak v rovině legislativní, tak i exekutivní.

K obdobnému poznání došla, jak zaznělo v preambuli stati, ve které v roce 2002 vláda ČR a usnesením ze dne 13. listopadu 2002 č. 1140 ke Koncepti výstavby profesionální Armády ČR a mobilizace ozbrojených sil ČR uložila zpracovat Koncepti bezpečnostního systému ČR. Později ale toto své rozhodnutí změnila a na základě hodnocení bezpečnostního systému, jež schválila usnesením ze dne 1. prosince 2004 č. 1203 k Informaci o Závěrech analýzy bezpečnostního systému ČR, úkol ke zpracování Konceptu bezpečnostního systému ČR zrušila a uložila zpracovat pouze návrh na optimalizaci současného bezpečnostního systému. V odborných kruzích převládá názor, který sdílí i autor této stati, že to byl krok nesprávný. Byla tak totiž nadlouho promarněna výjimečná příležitost k uskutečnění systémové reformy bezpečnostního systému a k jeho přiblížení nové bezpečnostní situaci, tak aby jeho schopnosti lépe odpovídaly novým výzvám bezpečnostního prostředí a společenským potřebám. Dne 21. září 2005 vláda schválila usnesením č. 1214 předložený Návrh optimalizace současného bezpečnostního systému ČR a uložila ministrům vnitra, obrany a zahraničních věcí, ve spolupráci s ostatními ministry a vedoucími ostatních ústředních správních úřadů, zabezpečit plnění úkolů podle tohoto návrhu. Odhodlání k systémové reformě po tomto rozhodnutí začalo vyprchávat a věc se postupně vrátila zpět do odpovědnosti jednotlivých rezortů, resp. do starých kolejí.

Původní záměr vlády, tj. vypracovat Koncepti bezpečnostního systému ČR, byl velmi prozíravý a přes očekávanou obtížnost a velký objem nutných prací včetně složitosti jejich koordinace měl silnou skupinu stoupenců a dával naději na dobrý výsledek. Bezpečnostní systém se tak mohl v relativně krátké době, takřka skokově, koordinovaně přiblížit k aktuální poptávce po schopnostech, která nyní již musí být přirozeně výrazně odlišná od poptávky, jež odpovídala struktuře bezpečnostních hrozeb a vyhodnocených

rizik v době vzniku jednotlivých prvků systému. Současně bylo možno do systému průřezově zavést nejmodernější metody a nástroje řízení včetně krizového řízení. Dalším významným přínosem, jehož bylo možno dosáhnout, bylo zlepšení hospodárnosti celého systému, optimalizace rozsahu a objemu schopností bezpečnostního systému a poměru schopností k nákladům na jejich zajištění a provoz, resp. maximalizace získaných schopností bezpečnostního systému za vynakládané finanční prostředky. V neposlední řadě bylo také možno nastavit pro bezpečnostní systém pružnější mechanismy pro řízení jeho dalšího rozvoje tak, aby byl lépe schopen reagovat změnou svých schopností na dynamicky se vyvíjející společenskou poptávku, namísto dosavadní těžkopádné a setrvačné nabídky mnohdy jen málo potřebných schopností. [11]

Pro úspěch při přípravě koncepce reformy bezpečnostního systému, a zejména při její implementaci je účelné využít aplikovaných poznatků teorie řízení změny, manažerských zkušeností z řízení obdobných procesů včetně zkušeností z přípravy, řízení realizace a reálných dopadů obdobných procesů v subsystémech bezpečnostního systému, jež byly uskutečněny v podmínkách srovnatelných s podmínkami současnými, a proto využitelných.

## Příprava konceptu reformy bezpečnostního systému – manažerské přístupy, zkušenosti

Složitost problému, společně s rychle pokračující specializací oborů podléjících se na fungování bezpečnostního systému, vyžadují při přípravě i realizaci reformy aplikovat **systémový přístup**, [12] jehož výrazným rysem je komplexní nazírání řešeného problému a jevů probíhajících v jeho rámci. Systémový přístup je současně zárukou, že se řešitelský tým neuchýlí k zjednodušujícím mechanickým postupům a řešením. Je totiž mimo jakoukoli pochybnost, že v případě složitého bezpečnostního systému se nejedná o mechanismus, nýbrž o velmi složitý a citlivý organismus.

Systémově je třeba postupovat v následujících klíčových krocích:

- zvolit rozlišovací úroveň, s jejíž pomocí musí být vymezen řešený bezpečnostní systém (prvky a jejich funkce, vztahy uvnitř systému a s jeho okolím, chování systému, tj. odezva systému na vstupní podněty) – ten dosud jednoznačně definován není,
- analyzovat bezpečnostní systém s cílem identifikovat deficit schopností systému vůči potřebě odpovídající předpokládaným hrozbám a trendům jejich vývoje,
- definovat opatření pro účelnou úpravu systému (architektury systému a jeho funkcí),
- nalézt vhodné podmínky a naplánovat uskutečnění schválených změn.

Ve věci organizace přípravy reformy bezpečnostního systému a její následné implementace není státní správa zcela bez zkušeností. Vedle některých reforem, jež měly povahu spíše reorganizace než reformy, proběhl v nedávné minulosti skutečně reformní proces s komplexním obsahem v dílčí části bezpečnostního systému v rezortu MO. V letech 2001-2002 byla připravena a zahájena reforma (transformace) ozbrojených sil ČR na základě Koncepce výstavby profesionální Armády ČR a mobilizace ozbrojených sil ČR, schválené vládou dne 13. listopadu 2002 usnesením č. 1140. V tomto případě

dokonce získala státní správa i praktickou zkušenost s vynucenou korekcí původních záměrů v důsledku pozdějších rozpočtových restrikcí – původní reformní záměry musely být upraveny prostřednictvím Koncepce výstavby profesionální Armády ČR a mobilizace ozbrojených sil ČR, přepracované na změněný zdrojový rámec, schválené vládou dne 12. listopadu 2003 usnesením č. 1154 + P. Logicky se nabízí možnost, získané zkušenosti v co nejvyšší možné míře využít – aplikovat ty, jež se osvědčily a vyhnout se problémům a chybám, k nimž v procesu došlo, lhostejno zda se tak stalo v důsledku objektivních vnějších či vnitřních vlivů, či zda příčiny byly subjektivní.

Při přípravě konceptu reformy je účelné využít vládní Metodiky pro zpracování střednědobých koncepcí, [13] jež prostřednictvím doporučené struktury koncepcí působí jako velmi dobré metodické vodítko pro řízení a organizaci prací na konceptu reformy. Metodika současně vede řešitelský tým i ke zpracování realistických realizačních záměrů, neboť požaduje **vytvoření programů, jimiž bude koncept reformy uveden do života, tj. jednoho z klíčových předpokladů pro celkový úspěch reformy.**

Z teorie řízení i z praktických zkušeností z přípravy a realizace reformy obdobných subsystémů v minulosti lze formulovat některá důležitá všeobecná doporučení.

**Rozhodujícím předpokladem úspěchu jakékoli reformy je vůle odpovědné autority – v případě bezpečnostního systému jí je vláda – reformu uskutečnit!** Tento předpoklad je z pohledu týmu odpovědného za přípravu reformy objektivní a nemůže jej nikterak ovlivnit, je-li ale splněn, pak je pozice reformního týmu silná a pravděpodobnost dosažení úspěchu je vysoká.

Dalším důležitým faktem je skutečnost, že předpoklady pro budoucí úspěch při realizaci konceptu reformy se vytvářejí už při rozvahách o koncepčních záměrech a v rámci prací na jejich odborném rozpracování. Jednou z rozhodujících podmínek úspěchu je jednoduchost řešení a co nejvyšší míra realističnosti plánovaných opatření v rámci realizačních programů.

Proces přípravy konceptu začíná vymezením potřebných změn a stanovením jejich priorit. Výchozím krokem proto je analýza předpokládaného vývoje hrozeb a z nich vyhodnocených rizik, jimž má nově koncipovaný bezpečnostní systém být schopen čelit v předpokládaném bezpečnostním prostředí. K tomuto účelu mohou být využita spojenecká hodnocení hrozeb a rizik, přenesená do našich národních strategických bezpečnostních dokumentů. [14] Nově formulované požadavky musejí být porovnány se schopnostmi, kterými bezpečnostní systém aktuálně disponuje. Výstupem velmi důkladné analýzy je struktura potřebných identifikovaných změn systému. Pro obhajobu zamýšlených změn v rámci projednávání konceptu reformy je nejdůležitější jasné zdůvodnění, v čem tkví zlepšení či výhody nového koncepčního řešení oproti měněnému stavu.

Součástí počátečních diskuzí o obsahu konceptu reformy bezpečnostního systému i o plánování jeho implementace je často argumentace potřebou změn některých právních předpisů, jež pro fungování bezpečnostního systému vytvářejí právní prostředí. Součástí těchto debat bývají spory o časové umístění legislativních prací v celém reformním procesu. Často se tvrdí, že legislativní změny musejí přípravě případných reformních změn systému předcházet. Je ale zřejmé, že bez jasné představy o budoucím uspořádání a funkcionalitě bezpečnostního systému nelze napsat dobrý právní předpis, a současně platí, že dobrý koncepční dokument, má-li obsahovat reálné cíle a zásady pro jejich realizaci, je limitován právním řádem. Tyto dvě stránky problému se vzájemně ovlivňují

a zdánlivě vylučují. Dobrého výsledku lze ale dosáhnout jen postupnými kroky. Za nejdůležitější je třeba považovat již zdůrazněnou vůli příslušné autority ke změnám, vše ostatní je jen otázka organizace práce, odhodlání a schopnosti vyrovnat se s některými praktickými potížemi.

Jákýkoli koncept reformy, bez vypracovaných programů, jejichž prostřednictvím bude reformních cílů dosahováno, má malou naději na úspěšné projednání (schválení) a podaří-li se to, pak jen minimální naději na úspěšnou implementaci v původně plánované podobě. [15] Obecně je účelné programy zpracovat pro nezpochybnitelné, ucelené, relativně autonomní, části reformovaného systému, např. v rámci působnosti jednotlivých ministerstev či dalších ústředních orgánů státní správy. Jejich hlavní význam spočívá v tom, že konkretizují koncept reformy, vyjadřují jakými kroky a jakým způsobem bude cílů reformy dosahováno, prostřednictvím jakých prostředků a za jakých předpokládaných nákladů se tak stane. Současně vyjadřují i širší společenské souvislosti (např. sociální či regionální), s nimiž se reforma bude setkávat.

Pro potřeby řízení realizace reformy je účelné k vyjádření cílů (většinou mají charakter změny) v realizačních programech, pokud je to možné, vytvořit skupiny (kategorie) cílů podle zvoleného klíče, např.:

- z hlediska naléhavosti – cíle kritické, na jejichž uskutečnění závisí celkový úspěch či neúspěch realizace konceptu reformy, cíle žádoucí a cíle, které snesou odklad,
- z hlediska legálnosti realizace – cíle, jež je možné realizovat v platném právním prostředí, cíle pro jejichž dosažení (realizaci změny) je nutná legislativní změna apod.

Důležitým nástrojem pro plánování implementace složité strukturovaných cílů (změn) je **stanovení priorit** při jejich dosahování. Při správném stanovení priorit je důraz kladen na klíčové, resp. kritické změny s vysokou naléhavostí, a to přesto, nebo právě proto, že jsou zpravidla velmi náročné. Priority musejí zohlednit okolní prostředí, aniž by byl dotčen jejich smysl a směr, a musí být zakalkulováno přiměřené riziko – aplikace principu kalkulovaného rizika. Nejčastějšími chybami při stanovování priorit je upřednostňování cílů snadno dosažitelných a přednostní výběr nejbezpečnějších z možných postupů s odůvodněním potřebou rychlých výsledků.

**Strukturu cílů reformy** je pak možné, s využitím stanovených priorit, účelně uspořádat v programech vymezením mezníků realizace a stanovením časového harmonogramu. Pro jednotlivý program je možné stanovit více cílů, musejí být ale vyjádřeny srozumitelně a jednoznačně. To především pro osoby, jež do realizace programu vstupují později – koncept musí být srozumitelný a použitelný obecně, nejen pro jeho autory.

**Definice cílů** musí přispět nejen k jednotnému chápání smyslu cílů (čeho se jejich dosažením chce dosáhnout), ale i ke ztotožnění se všech zainteresovaných subjektů i objektů reformy s významem prosazovaných změn. Cíle je v programech třeba formulovat maximálně náročné (až na hranici možností – musejí maximálně motivovat odpovědné pracovníky i realizační týmy), vyhodnotitelné (kde je to možné, tak měřitelné) a reálné. Cíle musejí jasně směřovat ke zlepšení stavu zajišťování bezpečnosti (rovnováha mezi rozsahem, kvalitou a hospodárností) a musejí být časově vymezené. Od programů je třeba vyžadovat výrazná, a pokud je to jen možné, i rychlá zlepšení. Změny, které

nepřinášejí zlepšení, jsou zpravidla samoúčelné, a proto zbytečné. Realizační programy je důležité rozpracovat na jednotlivá opatření či činnosti s jasnou časovou sousledností a stanovit odpovědnost (za dílčí opatření, i za celkový úspěch). Uspořádání opatření, vytyčení mezníků a stanovení ukazatelů, jichž musí být dosaženo, musí umožňovat celý proces snadno sledovat, hodnotit a případně i korigovat.

Stejně důležité, jako je pro správné členění programů uspořádání cílů, je uspořádání opatření a úkolů důležité pro správné vnitřní členění programu, resp. činností:

- činnosti nutné pro spuštění implementace,
- opatření tvořící obsah realizační fáze včetně výběru pilotního týmu; realizace změn – implementace konceptu reformy; dokumentace získaných zkušeností,
- činnosti související s ukončením implementace.

Protože činnosti mohou probíhat paralelně, je důležité posoudit vzájemné závislosti jednotlivých nutných aktivit (činností a opatření). Velmi se osvědčuje sestavení síťového grafu, jenž umožňuje vedle velmi spolehlivé koordinace vzájemně se podmiňujících aktivit a účelného hospodaření s personální kapacitou i odhalení časových rezerv. Původní nevýhodu velké pracnosti metod síťové analýzy v současnosti již odstraňuje výpočetní technika.

Programy implementace konceptu reformy musejí být jednoznačné, úplné a bezrozporné. Nesmějí být strnulé, naopak, musejí být schopny akceptovat nezbytné změny a korekce. Harmonogram musí být maximálně náročný, ale modifikovatelný, a proto splnitelný. Programy nesmějí v žádném případě obsahovat vyjádření typu „bude upřesněno později“.

V praxi se nelze zcela vyhnout kolizím reformních aktivit s běžnými provozními povinnostmi dotčených subjektů a odpovědných realizátorů. Mimořádně důležité proto je, aby bylo zřejmé místo plánovaných reformních opatření mezi ostatními činnostmi dotčených subjektů.

Z hlediska možností implementace je třeba posoudit připravená opatření a rozdělit je na dvě základní skupiny – opatření, jež je možné v celém rozsahu uskutečnit v existujícím právním rámci, a opatření, pro jejichž realizaci je podmínkou změna právního prostředí. Toto rozlišení je klíčové při přípravě realizačních programů, především z hlediska plánování podmiňujících legislativních aktivit, a to především s ohledem na reálné možnosti legislativního procesu. Postup při organizaci legislativních prací je určen charakterem potřebných změn. U řešení, pro něž je třeba změnit speciální zákony upravující fungování úzce odborně specializovaných funkcí bezpečnostního systému, je situace snazší a i jejich projednávání má větší naději na hladký průběh legislativního procesu. Odlišná je ale situace u případných potřebných změn právních předpisů, jež upravují všeobecnou problematiku a na bezpečnostní subsystémy se vztahují jen všeobecně. U těchto řešení je nutné dopředu situaci spolehlivě vyhodnotit a přijmout jen taková řešení, jež mají reálnou naději na schválení podmiňujících legislativních změn.

Již v průběhu přípravy konceptu reformy je důležité identifikovat rizika a překážky. Problémy je třeba v co největší míře předvídat a minimalizovat je již v realizačních programech. Není účelné vytipovávat a řešit všechna potenciální rizika, ale pouze ta, u nichž pravděpodobnost že nastanou, překročí určitou zvolenou hodnotu. Ta je potom účelné setřít podle jejich významu (dopady – velkého, středního, nízkého významu) a využít při přípravě programů a především při řízení implementace konceptu reformy.



Předpokladem je vysoká odbornost nejen zpracovatelského týmu, ale i účastníků schvalovacího řízení a především týmu odpovědného za řízení realizace reformy.

Důležitou součástí koncepčních prací při přípravě reformy je stanovení kritérií, která musejí umožnit objektivní a jednoznačné vyhodnocení, zda cílů konceptu reformy bylo dosaženo včetně pravidel pro jejich posouzení autoritou (vládou) a kritérií pro řádné i mimořádné ukončení implementace.

Po celou dobu prací na konceptu reformy bezpečnostního systému je důležité věnovat pozornost komunikační funkci. Opatření k naplnění této funkce nesmějí chybět ani v realizačních programech. Laické i odborné veřejnosti je nutné od samého počátku vysvětlovat smysl reformy i jednotlivých jejích kroků s cílem získat pro připravovaná řešení podporu veřejnosti, nebo alespoň její toleranci.

## **Implementace konceptu reformy bezpečnostního systému – manažerské přístupy, zkušenosti**

V současném českém manažerském prostředí přetrvává názor, že implementace je nejsložitější fází projektů tohoto typu. Často pak je pod takovýmto úhlem pohledu, ku škodě věci, této fázi projektu věnována rozhodující pozornost, na úkor pozornosti ostatním fázím. Tento přístup je ale v rozporu se nejmodernějšími zkušenostmi, které naopak považují tuto fázi projektu za jednu z jednodušších. Spor je veden o to, zda je důležitější a obtížnější předprojektová fáze, nebo fáze zahajovací, či zda dokonce není pro úspěšnou implementaci projektu rozhodující fáze jeho vyhodnocování. Tyto spíše teoretické spory o důležitost jednotlivých fází celého procesu valný význam nemají, pokud se ovšem nepřenesou do reálného věcného dění, do rozhodování o objemu finančních prostředků, jež mají být na jednotlivé fáze vynakládány, a do debat o čase, jež má být jednotlivým fázím poskytnut.

Nejmodernější přístupy dávají přednost důkladné přípravě projektu před pozdějším vynuceným zvyšováním úsilí ve fázi implementace. Přesto u nás bývá často zřetelná tendence zjednodušovat či dokonce vynechávat předprojektové úvahy, „urychlovat a korigovat shora“ koncepční práce odborných týmů, odbývat přípravu projektu a mobilizovat pak všechno úsilí v době implementace projektu. K naší škodě je nutno přiznat, že hodnocení úspěšnosti projektů hovoří spíše ve prospěch prvního přístupu.

V ČR a speciálně v české veřejné správě bývá i rozhodující objem nutných reformních nákladů alokovan zpravidla na fázi implementace projektu, přičemž náklady na předcházející fáze se často chybně předpokládá pokryt z běžných výdajů transformovaného systému, resp. reformovaných prvků. Zkušenost ale ukazuje, že je účelné, a z dlouhodobějšího pohledu i hospodárné, na předprojektové úvahy a na koncepční přípravu projektu vynaložit dostatek času, finančních prostředků a úsilí, aby pak vlastní implementace proběhla kvalitně, rychle a bez větších problémů. Zkušenosti potvrzují platnost aplikace manažerského trojúhelníku: rychle – dobře – levně, podle něhož zpravidla nelze dosáhnout současně všech priorit. Ve skutečné situaci je ale vysoce pravděpodobné, že rozpočtová realita přesto povede k financování reformy z běžných prostředků dotčených subjektů.

Koncept reformy se implementuje prostřednictvím souboru programů, tvořících jeho integrální součást, přičemž řízení implementace je žádoucí důsledně oddělit od operativních

záležitostí běžného života reformovaných subjektů – prvků bezpečnostního systému. Pro řízení implementace je účelné vytvořit specializovaný organizační útvar, obecně v podřízenosti odpovědné autority (v případě bezpečnostního systému je jí vláda) a jeho stylu práce vtisknout některé klíčové rysy, resp. uplatnit následující zásady:

- členové týmu musejí jednoznačně chápat své místo v realizačním týmu, a především svoji odpovědnost za úspěch reformy a oprostít se od vazeb na svá původní působiště, musejí se vzájemně respektovat, být si vědomi vlastní hodnoty a přínosu pro implementaci konceptu reformy, stejně jako si musejí uvědomovat hodnotu a přínos jednotlivých ostatních členů týmu,
- podmínkou udržení vysoké úrovně řízení implementace konceptu reformy je důkladné proškolení členů realizačního týmu,
- v týmu je nutné podporovat iniciativu, dosáhnout, aby členové týmu správně chápali své role (a to i v případě změn rolí v průběhu prací), přitom ale nepřipustit vědomí, že role členů týmu jsou dopředu pevně dány,
- v týmu musejí být vždy věcně a konstruktivně posouzeny všechny návrhy vzešlé z realizačního týmu,
- kapacity týmu je žádoucí koncentrovat především na poslání týmu,
- při úspěchu musí „být vidět“ na celý realizační tým, v případě neúspěchu musí naopak odpovědnost převzít vedoucí,
- členové týmu musí vždy vědět, zda svou práci dělají dobře, nebo špatně, nelze připustit, aby byli oceňováni za návrhy mimo rámec implementovaného konceptu.

K žádoucímu postupu při uskutečnění konceptu reformy je účelné vytyčit pravidla vydáním jasných směrnic. Je nutné zabránit neodůvodněnému manévrování v rámci realizačních programů, ať by bylo motivováno čímkoli – politickými, lokálními, partikulárními či subjektivními zájmy. Zainteresované subjekty musejí mít průběžnou informaci o aktuálním stavu realizace programů. Pracovníci odpovědní za realizaci dílčích opatření musejí být přesvědčeni o správnosti plánovaných opatření, což musejí jasně a veřejně dávat najevo uvnitř řízeného týmu i ve vnějších vazbách týmu, zejména vůči veřejnosti a subjektům, dotčeným reformou..

Vůči řízeným prvkům je třeba zvolit efektivní způsob organizování, zvolený styl vedení, resp. změna stylu vedení, musí odpovídat okolnostem a aktuální potřebě:

- *Autoritativní* – charakteristický samostatným rozhodováním a častým riskováním. Podstatně potlačuje týmový charakter práce. Je vhodný, čelí-li implementace konceptu krizi, hrozí-li nějaké bezprostřední přímé riziko, nebo je-li implementace pod časovým tlakem a není čas na složitá vysvětlování a obhajování pozic.
- *Analytický* – založený na soustředění a analýze velkého objemu informací a jejich důkladném posuzování před přijetím rozhodnutí. Vyžaduje silné analytické schopnosti týmu a je vhodný, když implementaci konceptu hrozí nějaké systémové riziko, nebo je třeba posoudit možnost korekce konceptu a k tomu připravit zásadní rozhodnutí.
- *Otevřený* – vyznačuje se širokým zkoumáním a posuzováním názorů členů týmu. Rozhodování probíhá na základě střetu názorů členů řídicího týmu. Přispívá k vytváření týmového ducha. Vhodný je pro období klidného, bezkonfliktního a bezproblémového průběhu implementace reformy, bez časového tlaku.

- *Demokratický* – podporuje přímé zapojení členů týmu do rozhodování a posiluje vědomí odpovědnosti členů týmu za výsledek. Je to zpravidla základní styl vedení v případě výrazně subtilní organizační struktury realizačního týmu.

Klíčové pro úspěšnou implementaci konceptu reformy ve fázi organizování jsou činnosti, jež se dotýkají operativního termínového plánování a operativního plánování finančních výdajů, věcných prostředků a personálu, kontroly nad průběhem prací prostřednictvím hlášení o zahajovaných a ukončovaných činnostech včetně kontroly prováděných činností, výkonů, kvality všech prováděných činností a skutečně vynaložených nákladů. Mimořádně důležitou je oblast operativního řízení a kontroly případných nezbytných nákupů materiálu a služeb, a to především z hlediska jejich hospodárnosti a transparentnosti.

Pokud má řídicí tým udržet implementaci konceptu reformy pod kontrolou (věcně i časově), musí pečlivě sledovat průběh realizace dílčích projektů a realizačních programů jako celku. Pracovní hodnocení mají poskytovat jasný a nezkrácený obraz o tom, čeho v plánovaných termínech dosaženo bylo a čeho dosaženo nebylo. Výsledky průběžných kontrol je nutné konfrontovat pravidelně s původním záměrem. Optimální je měsíční perioda zvláštních hodnotících porad – hodnocení tak na jedné straně postihuje přiměřený časový úsek implementace, a zároveň umožňuje, je-li to třeba, včas reagovat návrhem účelných korekcí na skutečný vývoj. Současně realizátorům poskytují i dostatečný čas pro realizaci rozhodnutí mezi hodnoceními. Porady dobře poslouží, kromě hlavního cíle, i k tomu, aby si všichni členové realizačního týmu uchovávali v živé paměti celý koncept reformy. Vzhledem k složitosti problému zde platí: splní-li cíle všichni aktéři či překročí-li plán většina z nich, pak byly cíle stanoveny špatně, neboť byly snadné. Podobně je tomu když plán celkově, nebo jeho významná část naopak nefunguje, nebo pokrok zůstává za očekáváním. V obou případech je třeba provést změnu co nejdříve. Důležité je sledovat interakci procesu realizace konceptu reformy s původním bezpečnostním systémem. V případě, že je třeba přistoupit ke korekci plánů, je nutné deklarovat odhodlání ke změně jednoznačně a uskutečnit ji směle. Nelze zapomínat ani na to, že případná úprava či dílčí změna plánu často umožní zcela se vyhnout závažnějšímu problému, aniž by to mělo dopad na základní stavební kameny konceptu. Přehlédnout, nebo podcenit změny v okolí, jež mají významný vliv na implementaci konceptu, znamená zpravidla vytvořit předpoklad neúspěchu.

Velmi specifickou oblastí, řešenou v realizačních programech, jsou nutné či potřebné legislativní práce. Realistický rozsah legislativních prací musí mít základ již v konceptu reformy. Pro posouzení souladu účinných právních norem upravujících oblast zabezpečování bezpečnosti státu s konceptem reformy je účelné vytvořit pracovní skupiny s věcným zaměřením podle stávajících zákonů a těmi věcně posoudit platnou právní úpravu z hlediska způsobu řešení, která předpokládá koncept reformy. Výstupem práce těchto skupin musí být buď potvrzení textu zákona, nebo návrh novely zákona, nebo návrh na zrušení zákona, nebo věcný návrh nového zákona. Uskutečnění žádoucích změn prostřednictvím změny právního prostředí má dva důležité předpoklady – prvním je nutnost, tyto problémy dostatečně zřetelně ve všech souvislostech věcně vyjádřit a obhájit, druhým pak to, že těmito argumentům bude rozhodovacími politickými místy nasloucháno, a že se s argumentací ztotožní.

Řízení implementace konceptu reformy bezpečnostního systému je dlouhodobý proces a vztahy v týmu procházejí s průběhem implementace koncepce změnami. Při řízení prací se nelze vyhnout momentům, kdy je nutné řešit konflikty, jednak uvnitř řídicího týmu (jejich řešení je snadnější), nebo častěji mezi řídicím týmem a objekty reformy (řešení je nesrovnatelně obtížnější), nebo mezi dotčenými řízenými subjekty, případně s vnějšími subjekty. Obvyklými příčinami konfliktů jsou věcné rozdíly názorů, různé standardy práce a osobní vlastnosti členů týmu či představitelů reformou dotčených subjektů. Někdy mohou příčiny vycházet z časového plánu implementace konceptu, jež klade rozdílné požadavky na jednotlivé členy týmu, nebo na řízené prvky. Řešení musejí být ale v každém případě objektivní, předvídatelná, spravedlivá a hlavně rychlá.

Specifickým druhem možných konfliktů je přímý odpor vůči změnám, jehož hlavními důvody nejčastěji bývají úzké osobní zájmy – obava, že konkrétní osoba přijde o cosi, na čem jí záleží, např. o moc, peníze či svobodu rozhodování. [16] Zájmem organizace taková osoba přikládá zpravidla jen malý význam. Méně často bývají důvodem konfliktů nepochopení a nedostatek důvěry, a to obvykle v případě, že lidé nechápou, proč se změny připravují nebo realizují, a jaké jsou širší souvislosti změn. Konflikty tohoto typu jsou signálem o selhávání komunikační funkce. V organizacích s vysokou mírou nedůvěry je vysoce pravděpodobné, že změny bude provázet nepochopení. Dalšími důvody bývají odlišnost úhlu pohledu a rozdílné hodnocení situace – lidé vnímají záměr změn a jejich důvody včetně potenciálních dopadů a důsledků různě. Iniciátoři změn vidí spíše pozitiva, zatímco ti, jichž se změny dotknou, ale nejsou jejich iniciátory, vidí naopak spíše negativa. Častou chybou je, že iniciátoři změn vycházejí z předpokladu, že mají-li oni k dispozici všechny potřebné informace a data, pak ti, kterých se změna dotkne, mají tyto informace rovněž. Nežádka bývají důvody odporu v malé snášenlivosti změn – lidé se obávají, že nebudou schopni osvojit si včas vše potřebné, co s sebou změna přinese. Někdy bývá dokonce změna chápána jako přiznání toho, že dosavadní postupy, chování a rozhodnutí byly špatné. Základním předpokladem hladkého průběhu a konečného úspěchu implementace konceptu reformy je odstranění ohnisek odporu, přičemž spektrum možností, jak toho dosáhnout, je široké a závisí na konkrétní situaci.

Mezní situací je krize programu. Dojít k ní může, jestliže se například projeví mnoho hrozeb současně, případně nastanou-li souběžně další nepředvídané komplikace. V takové situaci řídicí tým nemůže průběh implementace konceptu nadále efektivně řídit běžnými prostředky, jež jsou v jeho kompetencích. Jakmile identifikuje řídicí tým, nebo autorita (vláda) takovouto krizovou situaci, [17] musí se opustit způsob projektového řízení a přejít na řízení krizové. Krize celého konceptu je tedy situace, kdy je zásadním způsobem ohrožen celkový úspěch a pro opětovné zajištění úspěchu je potřeba uskutečnit mimořádnými prostředky mimořádná opatření.

S dobou, ve které žijeme, je často spojováno označení „informační společnost“. Informace dnes představují mimořádně významný prvek pro fungování všech oblastí naší společnosti (politické, sociální, hospodářské, kulturní atd.) a platí to plně i pro dosažení úspěchu při implementaci konceptu reformy bezpečnostního systému. Obzvláště významné je to u programů, jež se přímo dotýkají velkých skupin lidí, nebo se mnoha lidí zprostředkovaně dotýká výsledná změna, kterou program uvede do praxe. Z tohoto důvodu je klíčovou podmínkou dosažení úspěchu při realizaci koncepce reformy zvládnutí komunikační funkce. Veřejnost musí být velmi umírněnými nástroji informována

nejen o úspěších při realizaci reformy. Proces realizace reformy se jistě nevyhne problémům, i ty ale musejí být s veřejností transparentně komunikovány. Důležité je, aby realizační tým byl schopen vzniklým problémům účelně a účinně čelit a aby se reforma ubírala plánovaným a deklarovaným směrem.

Technicky se jedná o čtyři polohy problému:

- zajištění dostatečných (neznamená to ale vyčerpávajících) informací pro všechny zainteresované subjekty,
- efektivní využití všech možností moderních informačních technologií pro podporu programů,
- zajištění a distribuce informací důležitých pro účinné řízení projektu,
- zajištění informací pro veřejnost, jejichž prostřednictvím bude získána podpora, nebo alespoň tolerance realizovaných změn veřejností.

U všech je klíčovou podmínkou garance správnosti poskytovaných informací, jejich srozumitelnost a aktuálnost.

Řízení implementace programů je v současné době nemyslitelné bez toho, aby řídící tým v co největší míře využíval informační (počítačové) podpory projektového řízení. Jedná se především o efektivní využívání programů pro aplikaci síťové analýzy při přípravě návrhu a při řízení projektu, programů pro modelování a simulace (statistická analýza apod.), širokého spektra programů pro podporu komunikace (zařízení pro videokonference, počítačové prezentace ap.), pro správu dat o konceptu reformy, uložených v databázích různých subjektů i objektů reformy – prvků bezpečnostního systému, a v neposlední řadě i veřejných informačních systémů.

Ukončení implementace konceptu znamená zpravidla dokončení prací v rámci programů, bylo-li dosaženo vytyčených cílů. Obsahuje dva procesy: jednak finální dokončení věcných výstupů a jejich přijetí autoritou (vládou), jednak zdokumentování veškerých poznatků získaných v rámci přípravy a implementace konceptu reformy, za účelem následného vyhodnocení, zevšeobecnění zkušeností a budoucího teoretického a praktického využití. Rozhodující podmínkou k ukončení projektu je tedy dosažení cílů reformy. Není-li stanovených cílů dosaženo, implementace pokračuje, prodlužuje se, a to zpravidla za cenu zvýšení celkových nákladů na reformu oproti původnímu plánu. Z hlediska projektového řízení pak nezbyvá, než průběh implementace, jež vedl k takovému stavu, označit za neúspěšný, neboť cílů bylo dosaženo po plánovaném termínu a se zvýšenými náklady proti plánovanému rozpočtu.

V mimořádné situaci může být implementace reformy ukončena i mimořádně, aniž by bylo stanovených cílů dosaženo. Pravomoc implementaci mimořádně ukončit má výhradně autorita (vláda), přičemž důvody mohou být různé, např.:

- pominul důvod dosáhnout cíl, např. zásadní změna bezpečnostního prostředí, takže je jasné, že stanovené cíle reformy ztratily smysl; zásadní náhlá změna v možnostech financování reformy, jež již neumožňuje dosáhnout hlavních cílů,
- rozhodnutí autority (vlády), např. v důsledku zásadní změny právního prostředí či změny politiky, nebo i dílčích politik v oblasti bezpečnosti,
- ukáže-li se v průběhu implementace, že cíle konceptu reformy, nebo podmínky její realizace, byly stanoveny či vyhodnoceny nesprávně a jsou nereálné,
- z vyšší moci, např. v důsledku vypuknutí válečného konfliktu, nebo vzniku závažných sociálních, etnických či náboženských střetů ve společnosti,

- příčinou může být i nějaká katastrofická událost, např. rozsáhlá průmyslová, přírodní či živelní katastrofa apod.

## Supervize implementace konceptu reformy bezpečnostního systému

Vzhledem k mimořádné složitosti a senzitivnosti procesu reformy bezpečnostního systému **je důležitým předpokladem úspěšné implementace zajištění centrálního dozorování řízení implementace reformy napříč relativně autonomních prvků bezpečnostního systému.**

Vhodným nástrojem je subtilní, ale velmi výkonný orgán supervize reformy bezpečnostního systému. Bez nástroje tohoto typu hrozí vážná rizika, nejzávažnějším je nebezpečí uplatnění subjektivních úprav popsaných řešení a prosazování lokálních a partikulárních zájmů.

Možné místo a úloha supervize:

- **Účel supervize:** kontrola nad zachováním smyslu schválených reformních opatření při jejich realizaci a garance zachování smyslu schválených řešení při rozhodování o případných nutných korekcích reformy. Supervize současně zúží prostor pro případné korupční tlaky.
- **Pozice supervize:** orgán bez rozhodovacích pravomocí, ty musejí být ponechány autoritě – vládě, nebo odpovědnému místopředsedovi vlády.
- **Jak supervizi realizovat:** speciálním subtilním organizačním útvarem v podřízenosti autority odpovědné za realizaci konceptu reformy (předsedy nebo místopředsedy vlády), s časově omezenou dobou existence. Supervizora je účelné vybavit právem pozastavit konkrétní věc v případě, hrozí-li nebezpečí z prodlení, přičemž takový úkon nutně musí následně potvrdit nebo zrušit autorita.
- **Nástroje supervize:** dohled nad implementací konceptu reformy bezpečnostního systému rozpracovaného v realizačních programech (dodržení smyslu schválených řešení – věcně, časově a finančně ve všech podstatných procesech); nepominutelné stanovisko supervizora ke všem navrhovaným změnám v konceptu reformy a k ostatním opatřením rozvoje bezpečnostního systému připravovaným v běžném režimu, s cílem vyloučit nepřímé korekce konceptu reformy, resp. kolizi běžných opatření s reformními záměry.
- **Výstupy supervize:** pravidelné zprávy pro autoritu (vládu) jako podklad pro její rozhodování ve věci reformy, resp. rozvoje bezpečnostního systému. Zprávy musejí konstatovat stav a návrh případných opatření – v optimálním případě konstatování, že realizace reformy pokračuje podle schválených programů a dodatečných opatření – netřeba. Vzhledem ke složitosti a časové náročnosti prací je účelné stanovit pololetní projednávání zprávy. Půlroční perioda postihuje dostatečný časový úsek postupu reformy, umožňuje v případě potřeby včas účinně reagovat na závěry a rozhodnutí autority (vlády) ke zprávě a současně poskytuje dostatečný časový prostor pro reakci realizační úrovně na nová rozhodnutí autority (vlády). Pro výjimečné případy, kdy hrozí nebezpečí z prodlení a ve věcech neodkladných, je účelné připustit předložení zprávy supervizora mimořádně ihned.

Pozici supervizora je účelné poskytnout silné postavení, a to vzhledem k přirozené tendenci subjektů, tvořících bezpečnostní systém, k respektování formálních autorit (to nikterak nesnižuje přirozený požadavek na neformální autoritu konkrétní osoby supervizora). Ze stejných důvodů je mimořádně důležitý výběr vhodné osoby pro tuto pozici.

## Závěry

Problém nastavení optimálního bezpečnostního systému spočívá ve formulování účinné bezpečnostní politiky a v nalezení způsobu jak ji uskutečnit. Je procesem balancování aplikovaného manažerského trojúhelníku, jehož vrcholy představují věrohodně identifikované bezpečnostní hrozby (rizika), schopnosti potřebné k pokrytí vyhodnocených rizik a náklady, jež je nutné vynaložit pro dosažení potřebných schopností. [18]

**Vytvoření potřebných schopností k eliminaci vyhodnocených bezpečnostních rizik či jejich změna je záležitostí státu, potřebná rozhodnutí jsou především politické povahy a přísluší exekutivě, tedy vládě.**

Při výstavbě a rozvoji bezpečnostního systému je vždy problémem potřebný objem finančních prostředků v rozpočtech subjektů bezpečnostního systému. Platí, že otázky zajišťování bezpečnosti jsou při sestavování rozpočtu v politické rovině vždy konfrontovány s dalšími důležitými společenskými problémy, jako jsou např. systém sociálního zabezpečení, zdravotnictví, školství, hospodářský růst či míra nezaměstnanosti, míra inflace, nebo státní dluh.

**Případná reforma bezpečnostního systému tak závisí především na zájmu vlády systém skutečně reformovat a na její vůli k uskutečnění tohoto složitého, pracného a citlivého procesu.**

Je velmi pravděpodobné, že odstoupení od záměru vypracovat Koncepci bezpečnostního systému ČR, ať již k němu vedly jakékoliv důvody, nebude definitivní. Vše nasvědčuje tomu, že když v minulosti státní správu k úpravám bezpečnostního systému nepřiměla objektivní potřeba zajišťování bezpečnosti v kontextu nových hrozeb a rizik (s využitím všech příležitostí spojeneckého prostředí NATO a integrující se Evropy), tak **k požadavku modernizovat a zefektivnit bezpečnostní systém na konec povede potřeba koncentrovat finanční prostředky přednostně na rozhodující prvky bezpečnostního systému disponující nezbytnými schopnostmi, v kombinaci s obecnou potřebou hledání úspor ve veřejné správě. Koncept reformy bezpečnostního systému bude muset být dříve nebo později vypracován a bezpečnostní systém jeho prostřednictvím upraven a zefektivněn.**

*Práce vznikla 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, a výzkumného záměru FSV UK Praha, „Rozvoj české společnosti v Evropské unii: výzvy a rizika“, MSM 0021620841.*

## Poznámky k textu:

- [1] OCHRANA, F. Vize, prognózy, koncepce, realizační plány a prováděcí metodiky jako nástroje řízení rezortu. *Vojenské rozhledy* č. 4/2008.
- [2] JURENKA, M. Optimalizace bezpečnostního systému ČR, *Vojenské rozhledy* č. 4/2006.
- [3] ZEMAN, P. a kol. *Česká bezpečnostní terminologie*, VA Brno 2003. *Bezpečnost* je stav, kdy jsou na nejnížší možnou míru eliminovány hrozby pro objekt (zpravidla národní stát, popř. i mezinárodní

organizaci) a jeho zájmy a tento objekt je k eliminaci stávajících i potenciálních hrozeb efektivně vybaven a ochoten při ní spolupracovat.

- [4] PERNICA, B. Pojem bezpečnostní struktury a možnosti jeho užití pro potřeby bezpečnostní vědy, *Vojenské rozhledy* č. 4/2007.
- [5] ZEMAN, P. a kol., *Česká bezpečnostní terminologie*, VA Brno 2003. *Bezpečnostní politika* je nejobecnější a vrcholný program státu nebo uskupení států v oblasti obhajoby a obrany národních zájmů. Je obvykle stanovena na základě definice národních zájmů, analýzy bezpečnostního prostředí a klasifikace hrozeb a rizik a mezinárodních závazků, přičemž věnuje pozornost je bezpečnosti vnitřní, tak bezpečnosti vnější. Deklaruje, jakým způsobem a při použití jakých prostředků hodlá aktér definující a provádějící bezpečnostní politiku hájit své zájmy.
- [6] **Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR**, v platném znění – výpis:

#### Čl. 1

Zajištění svrchovanosti a územní celistvosti ČR, ochrana jejích demokratických základů a ochrana životů, zdraví a majetkových hodnot je základní povinností státu.

#### Čl. 2

1. Je-li bezprostředně ohrožena svrchovanost, územní celistvost, demokratické základy ČR nebo ve značném rozsahu vnitřní pořádek a bezpečnost, životy a zdraví, majetkové hodnoty nebo životní prostředí anebo je-li třeba plnit mezinárodní závazky o společné obraně, může se vyhlásit podle intenzity, územního rozsahu a charakteru situace nouzový stav, stav ohrožení státu nebo válečný stav.
2. Nouzový stav a stav ohrožení státu se vyhláší pro omezené nebo pro celé území státu, válečný stav se vyhláší pro celé území státu.

#### Čl. 3

1. Bezpečnost ČR zajišťují ozbrojené síly, ozbrojené bezpečnostní sbory, záchranné sbory a havarijní služby.
  2. Státní orgány, orgány územních samosprávných celků a právnické a fyzické osoby jsou povinny se podílet na zajišťování bezpečnosti ČR. Rozsah povinností a další podrobnosti stanoví zákon.
- [7] *Bezpečnostní strategie ČR* – schválena usnesením vlády ze dne 10. 12. 2003 č. 1254 k novelizaci BS ČR. Kapitola VI. Bezpečnostní systém ČR – čl. 83 až 105.
- [8] *Bezpečnostní strategie ČR 2011* – text v okamžiku dokončení stati projednán BRS a předložen k projednání vládě – výpis:

### Bezpečnostní systém ČR

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 neustále reagovat na měnící se podmínky a změny v bezpečnostním prostředí a vznikající nové hrozby. Z tohoto důvodu je bezpečnostní systém ČR potřeba vnímat jako otevřený a dynamicky se vyvíjející systém.

- [9] KRULÍK, V. Struktura bezpečnostního systému ČR, *Vojenské rozhledy* č. 2/2007.



- [10] CMX – NATO Crisis Management Exercise; CME – EU Crisis Management Exercise.
- [11] OCHRANA, F. Manažerské metody ve veřejném sektoru. Praha: Ekopress, 2007; PERNICA, B. České dilema: Nutnost integrace národního bezpečnostního systému na základě transformace operačních schopností profesionálních národních bezpečnostních institucí. *Vojenské rozhledy* č. 4/2009.
- [12] HABR, J., VEPŘEK, J. Systémová analýza. Praha: SNTL, 1972.
- [13] *Usnesení vlády* ze dne 3. ledna 2001 č. 10 + P k návrhu Metodiky střednědobých koncepcí.
- [14] Aktuálně: Bezpečná Evropa v lepším světě – Evropská bezpečnostní strategie, 2003; Zpráva o provádění evropské bezpečnostní strategie – Zajišťování bezpečnosti v měnícím se světě, 2008; *Strategická koncepce obrany a bezpečnosti členů Organizace Severoatlantické smlouvy – Aktivní spolupráce, moderní obrana*, 2010; *Vojenská strategie České republiky*, 2008; *Bezpečnostní strategie České republiky*, 2011.
- [15] *Viz Koncepce výstavby profesionální Armády ČR a mobilizace ozbrojených sil ČR, přepracovaná na změněný zdrojový rámec* – schválena vládou dne 12. listopadu 2003 usnesením č. 1154 + P.
- [16] BRÁBNÍK, M. Přednáška: Manažerské řízení v procesu změn ve státní správě, Úřad vlády ČR, Odbor Institutu státní správy, Program vzdělávání vrcholového managementu, 2005.
- [17] Niccolo Machiavelli: „Dobrý vladař pozná rodící se krizi v jejím zárodku.“
- [18] Náklady na personál, materiál a potřebné činnosti a investovaný politický kapitál.

## Použitá literatura a zdroje:

- ZEMAN, P. a kol. *Česká bezpečnostní terminologie*. Brno: ÚSS, 2003, ISBN neuvedeno, nákl. 200 kusů.
- OCHRANA, F. Manažerské metody ve veřejném sektoru. 2. vydání, Praha: Ekopress, 2007, ISBN: 80-86929-23-X, 178 str.
- SCHENK, Z. *Systémová analýza řídicích a správních procesů*. 1. vydání, Praha: Svoboda, 1977, sign. vlastn. OLA001 495.916.
- JANČAROVÁ, V., ROSICKÝ, A. *Úvod do systémových věd*. Praha: Fakulta informatiky a statistiky, VŠE, 1995, ISBN 80-7079-933-1.
- HABR, J., VEPŘEK, J. Systémová analýza a syntéza. Praha: SNTL, 1972, 271 str., kód používaný před ISBN: 04-332-73.
- RAŠEK, A. a kol. Tvorba základů bezpečnostní vědy. *Vojenské rozhledy*, 2007, roč. 16 (48), č. 1, s. 21-314, ISSN 1210-3292.
- KRULÍK, V. Struktura bezpečnostního systému ČR. *Vojenské rozhledy*, 2007, roč. 16 (48), č. 2, s. 77-88, ISSN 1210-3292.
- OCHRANA, F. Vize, prognózy, koncepce, realizační plány a prováděcí metodiky jako nástroje řízení rezortu. *Vojenské rozhledy*, 2008, roč. 17 (49), č. 4, s. 3-12, ISSN 1210-3292.
- Bezpečná Evropa v lepším světě – Evropská bezpečnostní strategie*. Praha: MZV, 2003.
- Zpráva o provádění Evropské bezpečnostní strategie – Zajišťování bezpečnosti v měnícím se světě*. Praha: MZV, 2008.
- Strategická koncepce obrany a bezpečnosti členů Organizace Severoatlantické smlouvy – Aktivní spolupráce, moderní obrana*. Praha: MZV 2010.
- Bezpečnostní strategie ČR* (1999, 2001, 2003), Praha: MZV.
- Návrh Bezpečnostní strategie ČR 2011* – materiál pro BRS, MZV.
- Vojenská strategie ČR* (1994, 1999, 2002, 2004, 2008).
- Národní strategie vyzbrojování*. Praha, MO, 2004.
- Cíle a principy reformy ozbrojených sil ČR*. Praha: MO-AVIS, zvláštní publikace 2001.
- Koncepce výstavby profesionální AČR a mobilizace ozbrojených sil ČR (duben 2002), MO-AVIS, *A-report*, zvláštní číslo/2002.
- Koncepce výstavby profesionální AČR a mobilizace ozbrojených sil ČR (listopad 2002), MO 2002.
- Koncepce výstavby profesionální AČR a mobilizace ozbrojených sil ČR, přepracovaná na změněný zdrojový rámec, Praha: MO-AVIS, *A-report*, č. 24/2003.
- Transformace rezortu MO, MO-AVIS, *A-report*, zvláštní číslo 2007.
- Dlouhodobá vize rezortu MO*. Praha: MO-AVIS, 2008.
- Bílá kniha o obraně ČR*. Praha: MO, redakce Impuls, 1995.
- Bílá kniha o obraně*. Praha, MO, 2011.
- Doktrína Armády České republiky*. Praha, MO, 2004.
- Sbírka zákonů ČR* (program AI).
- www.army.cz; www.vlada.cz.