



## Trendy, rizika a scénáře bezpečnostního vývoje ve světě, Evropě a ČR – dopady na bezpečnostní politiku a bezpečnostní systém ČR

Program bezpečnostního výzkumu České republiky v letech 2010–2015 (BV II/2 – VS)

Identifikační kód: VG20102013009

### Working paper 4/2011

## Bezpečnostní systém ČR a nutnost jeho adaptace na rostoucí komplexitu hrozeb

PhDr. Libor Stejskal

### 1. Úvod

Tento pracovní text (v terminologii projektu TRS „working paper“) si klade za cíl představit a zhodnotit stav, kapacity a schopnosti bezpečnostního systému ČR vzhledem k jedinému, nicméně vysoce závažnému aspektu. Tím je jeho předpokládaná funkčnost a efektivita při krizové situaci velkého rozsahu. Touto krizovou situací není myšlen jakýsi legislativně definovaný stav z hlediska existujících zákonů, ale realita velkého „průšvihů“, kdy se běžně pokazí všechno, co může. Dále v maximálním zjednodušení prezentuje přístupy, jimiž lze aktuálně neřešené problémy začít řešit. Uvádí i schematické vazby na další oblasti společenského života.

Není to hotový článek k publikaci v renomovaném periodiku. K tomu mu schází širší a důsledně empirické zdůvodňování jednotlivých tezí a přesná citace zdrojů. Tento doslova a do písmene „working paper“ má posloužit jako podnět k diskusi, určitě i ke kritice, a k následnému dopracování do podoby studie se všemi náležitostmi.

### 2. Stav a trendy v zajištění bezpečnosti ČR

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

Následující popis respektuje a podle potřeby zahrnuje obě základní roviny bezpečnosti. Tou první je bezpečnost jako panující stav, situace či podmínky; tou druhou je bezpečnost jako statek, služba, a tedy i instituce, které tuto službu poskytují. Pojem „bezpečnost České republiky“ může být chápán jako bezpečnost státu ve smyslu samotného státního aparátu ČR, anebo se může vztahovat k Česku jako úhrnu všech subjektů na daném území: státních institucí, všech obyvatel, organizací, firem, obcí atd. atd. Druhé, komplexnější pojetí dává

větší smysl, neboť bezpečnost státního aparátu dnes po právu zajímá jen málokoho. Trendy a události v tomto pojetí lze rozdělit do následujících oblastí, a podle nich zároveň hodnotit jejich případné důsledky pro kvalitu a udržitelnost života v zemi.

## **2.1 Obrana, obranyschopnost a zahraniční nasazení ozbrojených sil ČR**

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

Obrana a obranyschopnost celku zvaného Česká republika se stává stále více vyprázdňeným a nesamozřejmým pojmem. Pro většinu občanů nemá žádnou reálnou a představitelnou náplň. Bránit se – ale proti komu a jakými prostředky? Sami nebo společně? Realisty a skeptiky proto úvahy o obranyschopnosti státu iritují jako strašák z minulosti, který má ospravedlnit pokračující odčerpávání astronomických sum ze státního rozpočtu. Mezi odborníky je velmi rozšířený „reziduální“ přístup, který zdůrazňuje co nejvyšší schopnost zapojit se do operací spojenců, které jen domněle (v praxi třeba vůbec) nesouvisí s přímými bezpečnostními zájmy ČR. Odtud pochází často až dogmatická preference expedičních schopností, které jsou prezentovány jako celistvá nasaditelnost ozbrojených sil. To je ovšem omyl: expediční schopnosti jsou nezastupitelné, ale v celku obranyschopnosti země představují jen malou část.

V současnosti je už realitou částečná přeměna ozbrojených sil ČR na malý a relativně moderní expediční sbor, podporovaný doma proporcčně větším „zbytkem“ zastaralé a neakceschopné armády. Je pravda, že reálnou nasaditelnost ozbrojených sil dnes nelze ověřit jinak než expedičním nasazením. Síly nasaditelné v zahraničních operacích jsou zároveň zcela jistě nejlépe připravené i pro obranu vlastního teritoria či území spojenců doma v Evropě. Jiným problémem je, zda tento typ sil odpovídá pravděpodobným druhům ohrožení vlastního teritoria. Dnes rovněž zmiňovanou alternativou je znovuprohloubení územní obrany – zdá se však, že tyto úvahy spočívají právě na mylných předpokladech o typu hrozby. Budování početně dostatečných konvenčních pozemních sil pro obranu vlastního území je totiž zcela mimo zdrojové a finanční možnosti ČR. Druhým problémem je příliš malá pravděpodobnost konvenčního vojenského úderu – čímž se otázka efektivity nákladů pro praktickou obrannou politiku stává vyřešenou. Celková obranná kapacita ČR a české společnosti je historicky nejnižší za dobu existence samostatného státu – pozoruhodně v přímé korelaci k nejlepším vnějším bezpečnostním podmínkám. Do této kapacity lze dnes zařadit pouze samotnou Armádu ČR, ovšem moderně vybavena, vycvičena a personálně i materiálně naplněna je jen její malá část. Schopnost společnosti mobilizovat další kapacity k vlastní obraně a ochraně je omezená na minimum – což bude ilustrováno dále.

## **2.2 Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek**

Tendence je zřejmá, většina druhů trestné činnosti stagnuje nebo klesá. Je nicméně otázkou, do jaké míry je to dáno skutečným poklesem nápadu trestné činnosti, ať už větší efektivitou prevence (situační i sociální) či eventuálně zvýšením výkonu policejního a soudního aparátu. Dalším nejasným faktorem je probíhající dekriminlizace některých méně závažných typů trestné činnosti, díky které se skutky dříve kvalifikované jako trestné stávají nově jen

přestupky. To má samozřejmě značný dopad na statistiku trestné činnosti (Zpráva o situaci v oblasti vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku na území České republiky v roce 2010). Evidovaná trestná činnost v letech 2000-2010 plynule mírně klesá. Roku 2010 bylo spácháno 313 387 trestných činů, což je o 5,8 % méně než rok předtím. Je to dokonce nejnižší počet registrovaných trestných činů od roku 1992. V praxi to představuje 298 trestných činů na 10 tisíc obyvatel. Objasněnost, která ovšem meziročně také poklesla, se pohybuje na úrovni 37,6 %. Z celého objemu činí majetková kriminalita 203 717 činů, hospodářská 28 371, násilná 18 073 trestných činů a mravnostní 1811. Nejvíce poklesl počet krádeží a úvěrových podvodů – což je typický příklad možného vlivu lepší situační prevence (modernější zabezpečení vozidel, efektivnější obrana pojišťoven), nejvíce narostl počet vloupání. Zásadní je stále výraznější vliv mezinárodní zločinu – zvláště působení mezinárodních organizovaných skupin, počítačová a ekonomická kriminalita. Pozornost je třeba věnovat proměnám veřejné a přeneseně pak i politické percepcie kriminality. Zde lze konstatovat mírný hodnotový posun, který byl vyjádřen novým trestním zákoníkem platným od roku 2010. Na první místo se dostaly trestné činy proti životu a zdraví, zároveň se zvýšily sazby trestů především za násilnou trestnou činnost. Naopak některé činnosti, charakteristické svou nižší závažností, byly dekriminlizovány. Pro postoj veřejnosti je charakteristické, že po období společenské transformace 90. let spojené s velkým nárůstem trestné činnosti a poklesem sociální kontroly je dnes velká poptávka po veřejně sdíleném odsouzení některých typů trestné činnosti – čemuž odpovídá značná mediální pozornost (jakkoli bulvárně, povrchně či účelově pojatá) věnovaná násilným trestným činům, zneužívání ohrožených jednotlivců a skupin, a trestným činům páchaným specifickými socio-ekonomickými skupinami.

### **2.3 Ochrana obyvatelstva**

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

### **2.4 Ochrana kritické infrastruktury**

Módní pojem ochrany kritické infrastruktury se stal novou sférou bezpečnostní politiky. Její docenění reflektuje prudký technologický pokrok a především raketově rostoucí závislost společnosti na moderních technologiích a z toho plynoucí vysokou zranitelnost. Definice kritické infrastruktury je značně nestabilní; v širokém pojetí zahrnuje všechny systémy zajišťující bezproblémový chod společnosti a služby občanům (od energetiky přes zdravotnictví až po bankovní systém), v užším se jedná jen o systémy zajišťující přežití společnosti a ochranu obyvatelstva. V běžném chápání kritické infrastruktury dominují zdroje, suroviny a energie, tedy dodávky pitné vody, výroba a distribuce elektrické energie,

pohonných hmot, zajištění potravin apod. Vzhledem k tomu, že většina těchto systémů vykazuje silné mezinárodní a přeshraniční vazby, tuto oblast začíná výrazně regulovat Evropská unie a její legislativa. Závislost na moderních technologiích je problematizována hlavně ve smyslu informačních a komunikačních technologií, které představují často jediný nástroj řízení a kontroly mnoha jiných, jednodušších a v principu neelektronických, technických, mechanických či materiálních systémů. Na úrovni veřejné percepce lze konstatovat, že kybernetická a energetická bezpečnost překrývají pomalu odeznívající mantru terorismu.

## **2.5 Environmentální bezpečnost**

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

## **2.6 Sociálně-ekonomická bezpečnost**

Sociální a ekonomické aspekty bezpečnosti státu nikoli jako mocensko-politického aparátu, ale jako společnosti, občanů a společenských skupin, jsou u nás silně potlačenou agendou. Zúžené „hard“ pojetí bezpečnosti odmítá přiznat bezpečnostní status sociálním a ekonomickým problémům komunit, rodin a jedinců (sociální vyloučení, chronická chudoba, bydlení, zdravotní stav). Na druhé straně, veřejnost a její vnímání takto rezolutní a jednoznačné není. Přinejmenším doznívající hospodářská krize ukázala, že zranitelní nejsou jen zcela sociálně vyloučení jednotlivci. Kromě této agendy lze do sociálně-ekonomické bezpečnosti zařadit také jevy, které neohrožují konkrétní občany a skupiny obyvatelstva, ale které rozkládají společnost jako celek a její soudržnost. Na prvním místě můžeme uvést korupci, která bývá řazena do vnitřní bezpečnosti, ale v evidenci trestné činnosti téměř chybí. Každopádně některé uvedené jevy mohou být v budoucnu pro českou společnost výrazným zdrojem sekuritizace a takto ovlivnit politické procesy a systém vládnutí.

## **2.7 Bezpečnostní politika, bezpečnostní systém a strategické dokumenty**

Bezpečnostní politika je zatím nevýraznou součástí veřejné politiky (Balabán – Rašek, 2011: 2). I samotná Bezpečnostní rada státu je poněkud prázdná slupka, která se nezabývá koordinací bezpečnostního sektoru ke společnému plnění úkolů a přípravě na komplexní situace, ale spíše vymezuje gesce pro jednotlivé resorty a jejich často protichůdné zájmy. Všechny instituce se řídí platnou legislativou, která většinou vznikala v 90. letech 20. století. Tyto zákony vznikaly bez ohledu na potřebu formování provázaného bezpečnostního systému. Bezpečnostní systém ČR vznikl sekundárně jako pojem a „obálka“ pro soubor již dávno předtím existujících organizací a procesů. Vedle legislativního rámce se postupně objevoval – a opět mizel – rámec daný strategickými dokumenty. Tyto strategické dokumenty nemají legislativní povahu, nejsou právně závazné, a přijímá je vláda jako

formulaci politiky nad rámec zákonem stanovených povinností. Jako takové by měly mít ambici ve svých vizích a strategiích definovat potřebu změn legislativního rámce. Hlavním problémem však je, že tyto strategické dokumenty se obvykle omezují na vizi prostředí a úkolu pro daný subsystém a dále na popis jeho fungování. Skutečná strategie s cíli, úkoly a závazným plánem realizace opatření chybí. Roku 2011 jsou zpracovávány dva nové dokumenty – Bílá kniha o obraně ČR a Bezpečnostní strategie ČR. Přestože s oběma dokumenty jsou spojována velká očekávání a metoda jejich tvorby obsahuje více participativních a konzultačních mechanismů než kdy dříve, není třeba oba procesy přeceňovat. Je otázkou, zda právě tyto dokumenty (navíc vznikající v obráceném pořadí, než by bylo logické) přinesou natolik silné strategické zadání, že přelomí dosavadní praxi naprostého míjení mezi strategickými dokumenty na jedné straně a konkrétními praktickými politickými a organizačními kroky na straně druhé.

### **3. Komplexita bezpečnostních hrozeb a možné konkrétní dopady**

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

Celá bezpečnostní politika ČR je postavena na budování či spíše jen udržování kapacit proti známým, identifikovaným a předpokládatelným hrozbám, a to vždy jen v minimální nutné míře. Z toho plyne jakási „rámcovost“ některých našich kapacit v oblasti krizového řízení a obrany – leccos je napsáno v zákoně jako možné opatření, ale ve skutečnosti žádné takové opatření připraveno a vyzkoušeno není.

Pokud se ovšem v praxi bezpečnostních institucí prosadí „scénářové“ uvažování namísto byrokratického vedení plánů a výkazů, je pravděpodobné, že vyvstanou dosud neprezentovaná a nezmapovaná dilemata. Z nich vyplyne otázka, zda si můžeme dovolit a zda je účelné připravovat stát a zvyšovat odolnost společnosti proti „černým labutím“, tedy počítat i s nejhorsšími variantami a s rozsáhlými následky uskutečněných hrozeb. Anebo to účelné není, a je průchodnější i hospodárnější jít cestou „přiměřené dostatečnosti“? Tedy i vyšší akceptace a podstoupení některých rizik, o nichž se dosud raději nemluví.

#### **3.1 Rozsáhlá krizová situace – scénář jako podpora obrazotvornosti, ne pravděpodobnosti**

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

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

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

V takové situaci se rychle ukáže několik podstatných rysů krizové připravenosti ČR. Vážně míněná účast Armády ČR v bojové operaci na evropském teritoriu znamená nasazení tolika sil a prostředků (obě nasaditelné vševojskové brigády, mnoho další techniky a personálu na doplnění a rotaci), že AČR už není schopna plnit žádné úkoly na ochranu domácí kritické infrastruktury a především není schopna téměř žádnými silami podpořit rozsáhlou operaci Policie ČR proti vzbouřeným imigrantům. Policie nemá ani dostatek personálu, ani techniky pro nasazení ve velkých počtech na více místech najednou, a po pár dnech se stahuje. Kybernetický útok vyřadí všechny dálkově ovládané systémy – proto je vyřazeno zásobování pitnou vodou, plynem, v části země opakovaně nejde elektrina, neboť běžící elektrárny samy způsobují kolaps rozvodné sítě. Díky tomu nejsou některá ministerstva a krajské úřady brzy vůbec schopny kontrolovat situaci ve svých resortech a podřízených organizacích. Krizové štáby nemají přehled o situaci, protože sítě mobilních operátorů fungují také jen nárazově a v některých částech státu. Nezávislé komunikační prostředky bezpečnostních sborů nestačí na obrovské množství žadatelů o spojení. Zabavování prostředků a povolávání osob k pracovní službě podle krizového zákona probíhá chaoticky a téměř nic a nikoho nelze využít, protože vždy něco chybí: buď nejde elektrina, nebo není kompatibilní software, nebo v kraji došla nafta a Policie ji neuvolní pro krajským úřadem povolané havarijní služby. Zastaví se odvoz odpadků a čištění odpadních vod. Podniky tak raději uzavírají své provozy a vyčkávají. Obchody s potravinami jsou vykoupené a postupně zavírají, velkoobchodníci pozastavili distribuci, protože nejsou schopni vést skladové hospodářství bez počítačů. Krizovým štábům ale především chybí lidé na ostrahu všech důležitých objektů. Armáda už nemá mimo malých, určením zcela nevhodných jednotek žádné síly k domácímu nasazení. Vojenští záložníci jsou vesměs ve věku nad čtyřicet let a kvůli omezení zdravotní kvalifikace se do asistenčních akcí ve prospěch Policie ČR nehodí. Nejlépe zvládá situaci Hasičský záchranný sbor ČR díky aktivaci sborů dobrovolných hasičů, kteří pomáhají krizovým štábům obcí. Někde se krizové štáby vůbec nedokázaly sejít. Mnoho měst a obcí se propadá do totálního chaosu, protože prostě není k dispozici vůbec nikdo k udržování veřejného pořádku a vedení není schopno v reálném čase komunikovat s občany ani s bezpečnostními složkami. V lesích se na černo kácí po hektarech, mizí i nesklizené plodiny z polí. Po několika týdnech je zřejmé, že státem vytvářené zásoby rychle docházejí, anebo nejsou k užitku. Malá otevřená ekonomika se dostává na pokraj zhroutení v okamžiku vyhlášení stavu ohrožení státu, neboť zahraniční firmy uzavřely provozy a stáhly veškerý kapitál. Vláda není za náhle rozpoutané inflace schopna nakoupit potřebné zásoby, protože stojí v řadě za ekonomicky mnohem silnějšími vládami. Ani zabavení veškerých aktiv na území republiky podle zákona nestačí – ostatně ho ani nemá kdo provést. Na mnoha místech sice je pitná voda v úpravárnách, ale neteče, protože jsou vyřazeny počítače řídicí odběr vody. Průmyslové pekárny sice mají dost mouky, ale nefungují, protože pece nelze ovládat bez elektroniky, a ta byla poškozena při prvním výpadku proudu. Pomoc z EU je jen symbolická, protože sousední státy hlídají a ze všech sil rekvirují vše, co by v příštích týdnech a měsících mohlo být potřeba. Tak může vypadat situace ve státě, který se zcela zbaví vlivu na ekonomiku a který rezignuje na přípravu občanů a firem na provoz v krizovém stavu.

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

- Prohloubení privatizace a technologizace bezpečnosti v ČR jako následek demografického a ekonomického tlaku na veřejnoprávní profesionální bezpečnostní sbory.
- Vzorce trestné činnosti povedou k novým formám kontroly v reálném i kybernetickém prostoru, která však nikdy nebude stačit pokrýt vše nelegální – od hospodářské kriminality a korupce po ideologickou diverzi a občanskou neposlušnost.
- Budování komunitních bezpečnostních režimů s využitím nejvyspělejších technologií a občanské participace s finanční podporou EU.
- Transformace ozbrojených sil ČR na výlučně bojový prvek národního bezpečnostního systému, vhodný jak k nasazení do zahraničních misí, tak pro obranu teritoria spojenců a vlastního území – díky omezeným počtům ovšem neschopný autonomního působení.
- Vytváření ostrovních provozů – od energetiky k zásobování potravinami, vodou a veškerým dalším zbožím, vše podpořené novými internetovými platformami.
- Postupná, zato zásadní příprava na dopady změny klimatu, přijetí adaptačních opatření hlavně pro vodstvo ČR. Státní podpora obnovy půdního fondu a garantovaných výkupů zemědělské produkce, výstavba nových nádrží, vodovodů a rozlivových území.
- Zavedení regionálního indexu společenské odolnosti, který bude sloužit jako součást meziregionálního ratingu pro lákání investorů, migrujících pracovníků, a který vyčíslí schopnost územního celku snést krizovou situaci, obnovit bezpečnost, pořádek a fungování všech ekonomických, správních a sociálních služeb a procesů.

### 3.2 Schematické vyjádření možných dopadů bezpečnostních trendů na společnost

V následující tabulce jsou zachyceny možné dopady současných vnitřních trendů a problémů, které dnešní bezpečnostní politika řeší neúčinně nebo vůbec, na základní dimenze kvality života a udržitelnosti – jak na ekonomickou konkurenceschopnost, sociální soudržnost, životní prostředí a bezpečnost, vše nabídka vlastního hodnocení.

Trend / v současnosti neřešený problém / příležitost / ohrožení	Ekonomická konkurenceschopnost	Sociální soudržnost	Životní prostředí	Bezpečnost
Privatizace bezpečnosti	+ –	--	0	+ –
Technologizace zajišťování bezpečnosti (masivnější nahrazení práce kapitálem)	+ +	–	0	+ –
Profilace ozbrojených sil ČR jako miniaturního expedičního lehkého bojového kompletu	–	–	0	–
Pokračující nekoncepční personální politika v Policii ČR	–	--	0	–

Modernizace kritické infrastruktury v energetice, dopravě, ICT	++	+	++	++
Sílící organizovaný zločin proti stagnujícímu policejně-justičnímu aparátu	--	-	-	-
Prohlubování krizové připravenosti a ochrany obyvatelstva na lokální a regionální úrovni	+	++	+	+
Narušení hydrologického režimu ČR v důsledku změny klimatu	-	0	--	0
Masivní imigrace do ČR	+ -	-	-	-

### Legenda

++ velmi pozitivní vliv

+ pozitivní vliv

+ - ambivalentní vliv

0 žádný vliv

- negativní vliv

-- velmi negativní vliv

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

### 4.1 Stručné vymezení problému

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

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

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



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

#### Rámec strategické výzvy

Funkční charakteristika	Výchozí stav	Cílový stav
System komplexního řízení bezpečnosti	Prohlubující se zranitelnost společnosti vlivem podcenění bezpečnostních rizik a nutnosti odpovídající přípravy státu, firem i občanů	Koordinovaný a strukturovaný postup státu, krajů, obcí, podniků, občanů a jejich organizací při přípravě a sdílené odpovědnosti za opatření zvyšující společenskou odolnost vůči širokému spektru hrozeb a rizik

#### 4.2 Zdůvodnění strategické výzvy

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

Bez adekvátní odpovědi na tuto strategickou výzvu bude výsledkem pokračující stagnace a bezkonceptnosti pouze zranitelnější společnost a kritická infrastruktura, personálně nenaplněné, technicky zastaralé a podfinancované bezpečnostní složky.

#### Důsledky při neřešení problému

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

## Legenda

+ + velmi pozitivní vliv

+ pozitivní vliv

+ – ambivalentní vliv

0 žádný vliv

– negativní vliv

– – velmi negativní vliv

### 4.3 Varianty řešení z hlediska veřejné politiky

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

- První variantou „proti proudu“ je opětovné posílení role a kapacit státu, a to jak v koordinaci a řízení bezpečnostního systému, tak pro samotný výkon bezpečnostních složek státu. Tato varianta je v krátkodobém horizontu krajně nepravděpodobná – jak kvůli rozpočtovým deficitům a nutnosti omezovat veřejné výdaje, tak kvůli neochotě politické reprezentace státu vynakládat energii na expanzi do oblastí již „vyklizených“, a rovněž kvůli pravděpodobnému odporu veřejnosti. Dlouhodobě ale zcela vyloučená není, protože vize zvládnutí budoucích krizí obrovského a kombinovaného rozsahu (typu zemětřesení, vln tsunami a jaderných havárií v Japonsku) mohou ospravedlnit určité „zestátnění“ bezpečnostního systému – zvláště pak v zemích ne zcela vyspělých, které vykazují deficit ve schopnosti autonomní společenské koordinace.
- Druhou variantou „proti proudu“ je úplná či dominantní privatizace zajištění bezpečnosti. Ta může být omezena na outsourcing praktického výkonu, kdy odpovědnost za poskytování bezpečnosti jako veřejného statku zůstává státu a orgánům veřejné moci. Možný je ale i plošný transfer odpovědnosti za vlastní bezpečnost a ochranu na firmy, obce a občany. Tyto subjekty by si mohly samostatně či prostřednictvím pojišťoven platit za prevenci a ochranu pro případ běžných i krizových situací. Státu by patrně zůstala odpovědnost za obranu proti vnějšímu napadení – i její zajištění ovšem lze privatizovat.
- Další variantou je silně posílit koordinační a regulační roli státu a veřejné správy směrem k ostatním subjektům, tedy především k podnikajícím právnickým a fyzickým osobám, uložit jim širší povinnosti, resp. zvýšit míru jejich odpovědnosti za vlastní ochranu a za ochranu jimi poskytovaných veřejných funkcí a služeb. Přitom nemusí dojít k žádnému posilování vlastních kapacit státu pro samotný praktický výkon bezpečnostních funkcí prostřednictvím policie, armády, zpravodajských služeb apod.
- Vhodnou variantou je nejen posílení koordinační a regulační role státu a veřejné správy směrem k ostatním subjektům, ale také podstatné zefektivnění výkonu vlastních bezpečnostních kapacit (bezpečnostních sborů a služeb, orgánů krizového řízení veřejné správy), efektivnější implementace a vymáhání legislativy a tvorba nových režimů pro spolupráci státu, soukromého a nevládního sektoru a občanů. Modernizace bezpečnostních složek státu by měla mít koncepční a selektivní povahu. Některé kapacity je třeba redukovat, jiné je třeba posílit (např. podle doporučení Bílé knihy o obraně ČR).
- Poslední, v podmínkách ČR ovšem zcela reálnou variantou je neřešit nic, a reálnou lhostejnost politické reprezentace zakrývat rétorikou plnění spojeneckých závazků a nutnosti reforem, optimalizací a transformací bezpečnostních sborů a institucí. Tato varianta může

zajistit maximálně kosmetické úpravy v rámci statu quo, odpovědí na strategickou výzvu však rozhodně není.

#### **4.4 Náměty pro výzkum**

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

- Identifikovat ty oblasti moderních technologií s bezpečnostním potenciálem, v nichž subjekty z ČR dosahují nadprůměrných výsledků, realizují komparativní výhody a mají silné zázemí, a podporovat jejich rozvoj v bezpečnostním a obranném průmyslu.
- Zmapovat, poznat a popsat, jak funguje bezpečnostní systém ČR. Ten totiž není nijak a nikde definován, vznikl samovolně, neřízeně, bez strategického či koncepčního záměru – proto vykazuje řadu vnitřních nesouladů, překryvů a duplicit.
- Je třeba vytvořit mnohem lepší znalosti a vědomí o možných hrozbách pro českou společnost. Ještě mnohem důkladněji je třeba poznávat naši zranitelnost. Hrozby pro ČR se mohou měnit každým dnem, nikdy neexistuje ucelený výčet, s nímž se má pracovat. Klíčem je subjektivní stránka problému: tedy vědět, v čem jsme zranitelní (ať už přichází nebezpečí či poškození odkudkoli a jakýmkoli způsobem), a v čem naopak spočívá odolnost české společnosti – obyvatelstva a systémů kritické infrastruktury, a jak tuto odolnost zvyšovat.
- Podporovat zavádění a prosazování „security by design“ ve všech oborech aplikovaného výzkumu, což se následně projeví v investičních akcích veřejného a soukromého sektoru.
- Zajistit důslednou a systematickou aplikaci výsledků bezpečnostního výzkumu do procesu tvorby a aktualizace Bezpečnostní strategie ČR. Ta je dosud čistě úřednickým, deklaratorním a popisným dokumentem bez skutečně strategické povahy – chybí jí skutečná analýza, stanovení cílů i konkrétních úkolů a opatření s vazbou na alokaci finančních prostředků z veřejných rozpočtů.
- Výrazně posílit využití a rozvoj technologií šetřících lidskou práci ve všech fázích bezpečnostního cyklu: inteligentní senzory a metody analýzy a vyhodnocování, robotika, inteligentní systémy vytvářející bezpečný prostor, nástroje pro ochranu a záchranu lidí.
- Přesvědčivě posílit zapojení českých subjektů pro projektů evropského a aliančního bezpečnostního a obranného výzkumu technické i netechnické povahy, a to především zajištěním modelů spolufinancování u týmů a projektů, které prokáží životaschopnost a vysokou přidanou hodnotu.

#### **5. Závěr a deficitní rozhodování o budoucí bezpečnostní politice**

Vůbec nemáme představu, jak by náš bezpečnostní systém fungoval v případě velké, intenzivní a dlouhotrvající krizové situace či katastrofy. Nejde o to, jak by fungoval samotný bezpečnostní aparát – ten by se díky vlastní připravenosti personální, organizační a technické patrně zcela nerozpadl. Mnohem zásadnější je však otázka, zda by bezpečnostní systém vůbec dokázal udržet společnost v celku a v chodu? Vůbec netušíme, jak je česká společnost připravená nést tíhu a dopad nějaké „černé labutě“ v situaci jiné, než striktně prostorově a časově limitované. Není tomu tak, že současná éra spíše rozbila, než zvýšila připravenost občanů podílet se aktivně na přežití a obraně národního společenství? Máme jistotu, že v případě takového otřesu přijde z NATO a EU dostatečně robustní a rozhodná pomoc a podpora?

## Literatura

- 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](http://ceses.cuni.cz/CESES-157-version1-TRS_WP_01.pdf)> [cit. 15. 3. 2011]
- Bezpečnostní strategie ČR 2011. Pracovní, neveřejná verze dokumentu z března 2011
- Bílá kniha o obraně ČR. Pracovní, neveřejná verze dokumentu z 28. 4. 2011
- Statistická ročenka 2010 Česká republika: Požární ochrana, integrovaný záchranný systém, Hasičský záchranný sbor. 2011. Ministerstvo vnitra – GŘ HZS ČR, Praha
- Zpráva o situaci v oblasti vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku na území České republiky v roce 2010 (ve srovnání s rokem 2009). 2011. Ministerstvo vnitra ČR, Praha