

SPECIFIKA KRIZOVÉHO PLÁNOVÁNÍ A POSUZOVÁNÍ RIZIK VE SPOLEČENSKÉ PRAXI

Ján Hrivnák¹, Vladimír Souček²

ABSTRAKT

Specifika krizového plánování a posuzování rizik ve společenské praxi – vývoj systému krizového řízení a zejména oblast krizového plánování v České republice z pohledu provedených právních změn, využívání zkušeností z řešení minulých mimořádných událostí a krizových situací a vzdělávání u Policejní akademie České republiky v Praze a dalších vysokých škol v České republice. Poslední novela krizového zákona a prováděcích předpisů v České republice zasahujících do oblasti krizového plánování. Současné schopnosti v posuzování rizik a využívání analýzy rizik pro přípravu krizového managementu. Modelování scénářů pohrom jako nástroje pro upřesnění „nouzových“ a krizových plánů a využívání tohoto nástroje v oblasti vysokoškolského vzdělávání krizového managementu.

Klíčová slova:

bezpečnost státu, veřejná správa, analýza rizik, případové studie, modelování scénářů pohrom.

ABSTRACT

Specific aspects of contingency planning and risk assessment in social practice - the development of crisis management (with special emphasis to contingency planning) in the Czech Republic from the perspective of recent legislative changes, with use of the experience made by addressing past emergencies and crisis situations and education process at the Police Academy of the Czech Republic in Prague, as well as other universities in the Czech Republic. The last amendment to the Crisis Act of the Czech Republic and its implementing regulations, touching also the area of crisis planning. Current capabilities in risk assessment and use risk analysis in the crisis management related preparation process. Modeling of the disasters scenarios as a tool to improve the “emergency” and contingency plans. Use of this tool in higher education related to the crisis management.

¹ Ján Hrivnák¹, Ing., CSc., Policejní akademie České republiky v Praze, Lhotecká 559/7. P. O. BOX 54, 143 01 Praha 4; 00 420 974 828 378; hrivnak@polac.cz

² Vladimír Souček², JUDr. Policejní akademie České republiky v Praze, Lhotecká 559/7. P. O. BOX 54, 143 01, Praha 4; 00 420 974 828 318; soucek@polac.cz

Keywords

national security, public administration, risk analysis, case studies, disaster scenarios modeling.

1. ÚVOD

Dámy a pánové,

jsem přesvědčen o tom, že na úrovni tohoto velectěného auditoria se nemusíme obšírněji „přesvědčovat“ o tom, jak hluboce ovládáme a umíme objasňovat pojmy a slovní spojení z problematiky krizového managementu obecně, krizového řízení a krizového plánování speciálně.

Společně se svým kolegou se s Vámi chceme podělit o naše zkušenosti akademických pracovníků katedry krizového řízení Policejní akademie České republiky v Praze při naplňování bakalářského a magisterského studijního programu „Veřejná správa“ studijního oboru „Bezpečnostní management ve veřejné správě“.

Hned v úvodu musím zdůraznit dva aspekty, ze kterých jsme vycházeli při přípravě tohoto článku.

Právní předpisy České republiky, vztahující se k oblasti krizového řízení, jsou značně rozsáhlé, nepřehledné, obsahově neujednocené a navíc poznamenané častou novelizací. I přesto, že se mu v novodobé historii věnuje mnoho odborníků, je krizové řízení do značné míry poznamenáno názorovou roztržitostí a nepřehledností, což se bohužel odráží i v nesourodém pojetí učebních fondů a publikací zpracovávaných vědecko-pedagogickými pracovníky vysokých škol.

Druhým aspektem je fakt, že na naší katedře se snažíme v maximální míře vycházet z profilu absolventa bakalářského a magisterského studia studijního oboru „Bezpečnostní management ve veřejné správě“, kde se předpokládá, že naši absolventi budou nejenom vysokoškolsky vzdělanými odborníky pro oblast veřejné správy a krizového řízení, ale že najdou uplatnění na základních až středních stupních řídicích funkcí v orgánech a organizacích bezpečnostního systému České republiky.

Protože v letošním roce končí platnost akreditace magisterského oboru a v roce 2015 bakalářského oboru, byla připravena reakreditace, včetně profilů absolventů tak, aby tyto plně odpovídali budoucím potřebám praxe krizového řízení. Ruku v ruce budou s reakreditací provedeny i tzv. vnitřní proměny v rámci katedry (fakulty), kde pozornost bude zaměřena na cíle a obsah vzdělávání, stylům a formám výuky a mezipředmětovým vztahům.

Ukázalo se totiž, že předmětová náplň nepůsobí vždy logicky, řada oblastí krizového řízení se překrývá a obsah je často jenom naznačován názvy široké škály vědních disciplin. Proto bylo naší snahou z celé množiny vědních oborů vybrat a aplikovat konkrétní témata potřebná pro výkon profese krizového manažera ve státní správě a samosprávě.

2. ZKUŠENOSTI Z OBLASTI KRIZOVÉHO PLÁNOVÁNÍ

Jak bylo uvedeno již v úvodu, profil absolventa by měl podle nás identifikovat sadu znalostí a dovedností, které budou rozvíjeny studiem konkrétního oboru. Měl by

popisovat studijní obor jako akademickou disciplínu, přičemž by ale měl zdůrazňovat i hodnotu dovedností pro následnou uplatnitelnost absolventů v praxi. Proto naše vysoká škola klade důraz na spolupráci se státní správou a zejména samosprávou při tvorbě studijních programů a profilu absolventa, aby studijní programy obsahovaly to, co zaměstnavatelé skutečně od našich absolventů potřebují, aby je bezprostředně po absolvování školy nemuseli příliš do vzdělávat.

Profil absolventa je nutné, podle našich zkušeností, definovat dvojitým způsobem, podle úhlu pohledu. Z hlediska vysoké školy to musí být soubor kompetencí, vyplývajících ze znalostí a dovedností podle platných právních předpisů, no a z hlediska zaměstnavatele se jedná o schopnost zastávat určitou pracovní pozici. V ideálním případě by se tato vymezení v praxi měla shodovat, že tomu tak není, ukážeme Vám později.

Záměrně nebudeme rozebírat hluboké teorie a obecné principy teorie řízení, protože teoretické přístupy k řízení v jednotlivých odvětvích lidské činnosti (v ozbrojených složkách, průmyslu, dopravě, bankovníctví, atd.) jsou a logicky nutně musí být do značné míry specifické a rozdílné.

Krizové plánování je tou součástí (fází) krizového řízení, které věnujeme značnou pozornost, protože převážná část našich studentů nemá žádné praktické zkušenosti a často ani představy o tom, jak se jakýkoliv dokument pro potřeby krizového řízení vytváří.

Vcházíme z toho, že kvalitní plánování a celková připravenost osob, příslušných orgánů krizového řízení znamená menší pravděpodobnost eskalace mimořádné události v krizi a větší šanci překonat krizi hledáním vhodných řešení na základě připravených návrhů organizačních a rozhodovacích postupů v rámci účinné, ale ne byrokratické, právní pomoci.

2.1 SOUČASNÝ STAV KRIZOVÉHO PLÁNOVÁNÍ

Většina dnešní, zejména střední a mladší populace nebere hrozby a rizika mající vztah k ohrožení života, zdraví majetku nebo životního prostředí, jež se neprojeví bezprostředně a každodenně, vážně. Přípravy na ně jsou často označovány jako zbytečné. Lhostejnost veřejnosti v České republice k celospolečenskému dění, ke společné ochraně obyvatelstva a obraně státu má za posledních 20 let své kořeny především v chybějícím povědomí o závažnosti hrozeb a rizik a z nich plynoucích možných krizí.

Lhostejnost odborníků, resp. tzv. „odborníků“, se kterou se bohužel také často setkáváme, spočívá obdobně jako u veřejnosti, v podceňování rizik, ve spoléhání se na techniku a technologie, a to už se dá těžko pochopit.

K tomu všemu je třeba často přičíst lhostejnost veřejné správy, které s sebou „nese“ navíc atributy:

- rezignace vůči politickým tlakům, které preferují jiné programy, protože např. krizové situace se nevyskytují tak často,
- ekonomické možnosti – investice do prevence a připravenosti mají malou návratnost a proto se obtížně zdůvodňuje jejich přínos,
- přeceňování schopností – neustálé utvrzování v tom, že jakákoliv krizová situace může být řešena pouhým rozšířením rutinních činností

integrovaného záchranného systému, zejména hasičského záchranného sboru.

Důsledkem lhostejnosti veřejnosti a veřejné správy je kromě jiného i nedostatek zdrojů (lidských i materiálních) pro připravenost na řešení krizových situací.

Tento přístup zákonitě v praxi krizového řízení a plánování přináší potíže, které zákonodárce, resp. autor poslední novely krizového zákona a prováděcího právního předpisu „vyřešil“ tak, že naprosto jasné, konkrétní ustanovení zákonů a prováděcích předpisů, které se za léta jejich platnosti podařilo ujednotit a zvládnout, „nahradil“ ustanoveními obecnými, nejasnými a navíc kontraproduktivními, protože příslušná ustanovení nebyla řádně konzultována s odbornou veřejností, neproběhla optimálně v návaznosti na související právní předpisy, ani v návaznosti na tzv. „reformní“ změny ve státní správě (snižování počtů zaměstnanců; finanční škrty rozpočtů, jejich kapitol, apod.).

Nechceme zabíhat do podrobností, ale jestliže v krizovém plánu, který v souladu s krizovým zákonem považujeme za základní souhrnný dokument plánovacích, metodických a informačních dokumentů, používaných při rozhodovací, řídicí a koordinační činnosti ministerstev, jiných ústředních správních úřadů a orgánů územní samosprávy v krizové situaci nebude např. přehled sil a prostředků včetně jejich počtu a využitelnosti a plán akceschopnosti jeho zpracovatele, tak lze s velkou jistotou pochybovat o jeho logické struktuře a využitelnosti v případě vzniku krizové situace.

Jistěže mohou oponenti tohoto našeho tvrzení nesouhlasit a tvrdit, že na přepracování stávajících krizových plánů je času dost (dva roky), že celý proces je na začátku, ale potom je na místě položit si otázku, proč byla schválena nekvalitní novela příslušného právního předpisu, která bude vyžadovat buď její opětovnou novelizaci, nebo odložení účinnosti do vyjasnění některých nevysvětlitelných ustanovení a pojmů.

Věřte, a sami to možná také zažíváte, že je potom velice obtížné učit posluchače jednotnému chápání a výkladu požadavků zákonů, když je znění zákona možno vykládat nejméně dvojím způsobem.

Chceme-li, aby měl krizový plán logickou strukturu, informačně využitelnou formu a sloužil k zajištění připravenosti příslušného orgánu krizového řízení na řešení krizových situací, tak nelze dopustit stav, o kterém jsme se zmínili v předešlé části svého vystoupení.

Je celá řada oprávněných oponentů, že v krizovém řízení je přeplánováno. Dokladem tohoto tvrzení je skutečnost, že na oficiálních stránkách nejmenované obce rozšířenou působností je uvedeno celkem 101 plánů z oblasti krizového, havarijního a obranného plánování.

Jistě uznáte, že takovýto stav je v dnešní době informačních technologií nelogický, neúnosný a přímo trestuhodný, ale bohužel, nedaří se, nebo lépe řečeno nechce se kompetenčně odpovědným subjektům přistoupit na optimalizaci současného stavu.

Řešením, které po našem příchodu na Policejní akademii prosazujeme, je nedělitelnost vnějších, vnitřních, vojenských i nevojenských aspektů krizových situací, propojit systém krizového a obranného plánování i přesto, že stávající krizový zákon to neumožňuje. Protože síly a prostředky máme jenom jedny, musíme si jednoznačně předem stanovit, jak budou ve které situaci využity a nastane-li situace, která vyžaduje

vyhlášení stavu ohrožení státu, nebo válečného stavu, tak musí mít opatření plánovaná pro případy vnějšího ohrožení přednost před opatřeními plánovanými pro případy tzv. nevojenského charakteru.

Tím řešením je tzv. Seznam opatření pro Národní systém reakce na krize, který byl vytvořen jako společný materiál Ministerstva vnitra a Ministerstva obrany za účasti ostatních ministerstev a jiných ústředních správních úřadů, byl dokonce v prosinci roku 2008 schválen vládou České republiky, přesto nebyla jeho existence při novele krizového zákona akceptována a výstupy tohoto dokumentu, tzv. Katalogové listy nejsou přílohou krizového plánu.

Naštěstí subjekty, které jsou nejčastěji konfrontovány s mimořádnými událostmi a krizovými situacemi, tj. vyšší územně samosprávné celky – kraje, Národní systém reakce na krize přijali a pochvalují si zejména jeho datovou podobu zpracování Katalogových listů.

Tvorbu Katalogových listů a jejich využití v praxi krizového řízení budeme v příslušných předmětech podle studijního plánu objasňovat a cvičit.

3. POSUZOVÁNÍ RIZIK, MODELOVÁNÍ SCÉNÁŘŮ A PŘÍPADOVÉ STUDIE V PEDAGOGICKÉ PRAXI

Tak jako oblasti krizového plánování je v rámci naší katedry věnována značná pozornost dalším specifickým nástrojům krizového managementu, jako je posuzování a analýza rizik, modelování scénářů pohrom a tvorba a prezentace případových studií.

U předmětu analýza rizik se vedle obecné teorie zaměřujeme na spolupráci s příslušnými gesčními rezorty, které jsou odpovědné za provedení analýzy rizik v souvislosti se zpracováním typových plánů pro 23 zvolených druhů možných ohrožení ČR. Součástí tohoto a dalších předmětů je pak seznamování studentů s aplikací obecných metodických návodů obsažených v typových plánech, katalogu krizových opatření (národním systému reakce na krize) a jeho podrobným rozpracováním v katalogových listech na konkrétní operační plánování zejména u územních orgánů krizového řízení a výkonných složek.

Přiblížení tohoto procesu aplikace obecných metodických postupů do podmínek konkrétního území a příslušné působnosti subjektů veřejné správy, složek IZS a právnických a podnikajících fyzických osob je realizováno v rámci předmětu „Případové studie a modelování scénářů pohrom“.

V rámci případových studií je po vysvětlení teorie případových studií a seznámení s praktickými příklady vzorových případových studií studentům zadáno zpracování případových studií zaměřených převážně na analýzu specifických rizik včetně návrhu jejich řešení. Pro stanovení obsahového zaměření studenty zpracovávaných případových studií jsou využívány náměty ze současných aktuálních mimořádných událostí včetně řešení krizových situací doporučených pracovišti krizového řízení orgánů veřejné správy. Je zde rovněž využívána dobrá spolupráce s krizovými pracovišti Policie ČR v oblasti zpracování případových studií z rizik týkající se vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku.

Vedle samotného zpracování případových studií je na studenty kladen důraz na provedení jejich obhajoby formou Powerpointové prezentace. Náročné požadavky na vzorové provedení obhajoby zpracovaných případových studií mají kladný dopad na

další vystupování studentů při následných obhajobách seminárních a diplomových prací.

Pro rozsáhlejší využití tohoto předmětu bylo navrženo v rámci reakreditace magisterského studia u Policejní akademie ČR jeho rozšíření na 2 semestry. V přípravě tohoto nově postaveného předmětu se chceme více orientovat na oblast modelování scénářů pohrom. Stávající výuka v této oblasti je nyní vedle teorie modelování převážně zaměřena do oblasti prezentace již zpracovaných modelů týkající se spolupráce civilních složek s ozbrojenými silami při řešení nevojenských rizik nebo v oblasti přípravy a provádění cvičení orgánů krizového řízení a složek IZS. V budoucnu se hodláme více věnovat možnosti využití naší počítačové učebny pro modelování scénářů pohrom za aktivní účasti studentů. K tomu je i zaměřen dílčí výzkumný úkol prováděný v rámci výzkumu Policejní akademie ČR a dále i spolupráce katedry krizového řízení s firmami zabývajícími se výzkumem a tvorbou software umožňující modelování a procvičování scénářů pohrom.

Vzhledem k náročnosti tohoto úkolu a potřebě využít zkušenosti všech subjektů zaměřených na zavedení nástroje modelování scénářů pohrom v praxi a výuce máme zájem hledat možnosti spolupráce v této oblasti s vysokými školami a dalšími subjekty a vzájemně si vyměňovat poznatky a zkušenosti.

4. ZÁVĚR

Jsme přesvědčeni o tom, že pro řešení mimořádných událostí a krizových situací je nutné dát větší váhu krizovým a operačním plánům jako řídicím nástrojům příslušných orgánů krizového řízení a nevnímat je pouze jako úřední spisy.

Krizové plánování musí být založeno na třech K – kontinuita, koordinace, kooperace, aby vypracovaný plán nebyl pouhou papírovou iluzí, ale aby vycházel z analýzy rizik, identifikoval problémy a hledal (navrhoval) alternativy a způsoby řešení krizové situace (mimořádné události).

V neposlední řadě, jakýkoliv plán z oblasti krizového řízení musí být svázán s konkrétními zdroji (silami a prostředky) a musí být znám všem zúčastněným a jimi přijímán.

Článek recenzoval:
doc. Ing. Tomáš Loveček, PhD