



## **MÍSTO A ÚLOHA SCÉNÁŘŮ, MANAŽERSKÝCH HER A CVIČENÍ V SYSTÉMU KRIZOVÉHO ŘÍZENÍ OBCÍ, MĚST A REGIONŮ**

**Emil Antušák<sup>\*)</sup>**

### **ABSTRAKT**

Článok poukazuje na metódy, pomocou ktorých je možné efektívnym spôsobom zvyšovať krízovú gramotnosť (najmä novozvolených) manažérov obcí, miest a regiónov. Potreba rýchleho "preškolenia" a zoznámenia sa s problematikou krízového riadenia vyplýva z toho, že väčšina volených funkcií je obsadzovaná ľuďmi, ktorí do nich prišli z iného prostredia, majú rôzne vzdelanie a prax, nie všetci majú manažérske skúsenosti, a spravidla s problematikou krízového riadenia sa nezaoberali. Podľa zákona, ale zodpovedajú za krízovú pripravenosť riadených regionálnych subjektov.

### **Kľúčové slová:**

Krízová gramotnosť, municipálny a regionálny manažment, scenáre, manažérske hry, cvičenia.

### **ABSTRACT**

The Article refers to the method by which it can be an effective way to increase the literacy crisis (particularly newly elected) managers of municipalities, towns and regions. We need to quickly "re-training" and familiarization with the issue of crisis management stems from the fact that the majority of elected offices is occupied by people who do them have come from different environments have different education and experience, not all have managerial experience, and generally with the issue of crisis management They have not dealt with. Under the law, but responsible for crisis preparedness management of regional entities.

### **Key words**

Crisis literacy, municipal and regional management, scenarios, managerial games, exercises.

---

<sup>\*)</sup> Emil Antušák, Ing., Ph.D. Vysoká škola regionálneho rozvoje v Praze. Žalanského 68. 163 00 Praha 618  
Kontakt: [antusemil@gmail.com](mailto:antusemil@gmail.com)

## ÚVOD

Proces manažerské práce je narušován celou řadou tradičních i nových hrozeb a krizových jevů, které podstatným způsobem determinují pracovní prostředí manažerů. Není tomu dávno, co jsme se domnívali, že začínáme mít dění v krizovém managementu „pod kontrolou“. Počáteční tápání a hledání, které nastalo po roce 2000 (po přijetí nové legislativy pro krizové řízení) vystřídalo období určité stability a hledání „dokonalosti“ a to jak v „civilním“, tak i „vojenském“ krizovém managementu. Na regionální úrovni atmosféru klidu a pohody narušovaly nejvíce události přírodního či antropogenního charakteru, v globálním měřítku se vedla válka proti terorismu (ta ale byla daleko od našich domovů), řešily se další krizové situace spojené s bezpečnostními hrozbami regionálního či místního charakteru. A najednou, do popředí se dostávají události, se kterými se jaksi nepočítalo - válka na Ukrajině, na Blízkém východě, gigantická migrační vlna ohrožující celou Evropu. Tyto nové formy ohrožení se už netýkají jen výkonných složek Integrovaného záchranného systému a armády, ale v plné síle zasahují i municipální a regionální management. Starostové, primátoři, hejtmani, ale i vláda a celá veřejná správa musí řešit problémy, které ještě nedávno pokládali za věc vojáků, hasičů či policistu. Stalo se něco, s čím se nepočítalo. Nějak se zapomělo na varování, které již v roce 1995 publikoval tehdejší guru managementu 20. století P. Drucker [1]: *„Nejistota v ekonomice, společnosti i politice - se stala tak velkou, že je pošetilé, ne-li přímo škodlivé, při plánování vycházet z prognózování založeného na počtu pravděpodobností. Zcela jedinečné události, jakou byl např. Perotův fenomén<sup>1</sup> nebo rozpad sovětského impéria, se žádným počtem pravděpodobností neřídí. Vedoucí pracovníci jsou však přesto nuceni přijímat rozhodnutí, jimiž do budoucna rozdělují své současné zdroje času a peněz. Ještě horší je, že jsou nuceni přijímat rozhodnutí o „nepřidělení zdrojů“ - jimiž se budoucnosti vzdávají. Každé rozhodnutí by ale mělo vycházet z premis budoucnosti. Tradiční plánování si při přijímání rozhodnutí klade otázku:“ Co se s největší pravděpodobností stane?“ Plánování v době nejistoty by se místo toho mělo ptát: „Stalo se již něco z toho, co bude utvářet budoucnost?“ [2]*

„Přesun do budoucnosti“ nebude lehký. Nejnáročnějším úkolem bude - *mít vizi, představu* o tom jak takovou věrohodnou budoucnost lze vytvořit. Podle názorů světových kapacit v oboru management (např. Petera Druckera, Rowana Gibsona, Charlese Handyho, Michaela Portera, ale i dalších), chybou manažerského myšlení konce 20. století bylo, že se příliš zaměřovalo na prognózování a na snahu o identifikaci nějaké konkrétní budoucnosti, místo toho, aby se zaměřilo na pochopení „diskontinuit vývoje“, tj. faktorů, které stimulují změny nebo které lze potenciálně ovládnout a ke stimulování změn je využít. A právě na základě tohoto pochopení je pak potřeba představit si (vykonstruovat) obraz jedinečných příležitostí, které bude potřeba vytvořit. Úkolem budoucnosti není více riskovat, úkolem budoucnosti je docílit u lidí větších ambicí a naučit je – jak tyto ambice zbavit rizika. Cestu do budoucnosti však musíme mít pod kontrolou, jinak do cíle nedojdeme! Nezbyvá tedy nic jiného, než si vytvářet obraz budoucnosti za pomoci metod a nástrojů, kterými

---

<sup>1</sup> Poznámka autora: P. Drucker měl na mysli nečekaný úspěch texaského průmyslníka Rosse Perota v prezidentských volbách v roce 1992.

současná věda disponuje. Jedním z takových strategických nástrojů, pomocí kterých si můžeme „domestifikovat“ budoucnost - jsou scénáře a manažerské hry.

## 1 MUNICIPALNÍ A REGIONÁLNÍ MANAGEMENT A JEHO SPECIFIKA

Častým názorem, se kterým se v praxi setkáváme, je názor, že formování regionálního managementu jako specifické formy managementu souvisí s regionální orientací prostorové politiky ve vyspělých zemích ve druhé polovině minulého století, jako důsledku probíhajících demokratizačních a decentralizačních procesů a potřeby řešit řadu specifických problémů společnosti na regionální a municipální úrovni. Ve skutečnosti má kořeny starší. Opět bych se rád vrátil k P. Druckerovi, který ve své práci *„Management – budoucnost začíná dnes“* [3] hovoří, že *„nejpečlivěji strážným tajemstvím managementu je skutečnost, že k první systematické aplikaci teorie a principů managementu nedošlo v podnikové organizaci, ale ve veřejném sektoru“*.

Mezi hlavní rozdíly mezi managementem v podnikové sféře a regionálním managementem patří rozdílnost cílů. Na úrovni obcí a krajů není cílem zisk či jiný prospěch pro konkrétní právnickou nebo fyzickou osobu, zde je sledován veřejný zájem a jeho naplnění, sleduje se prospěch veřejnosti. Jeho specifika se projevují např. v rozpočtovém financování, v hospodaření se svěřenými prostředky, v informačních systémech, ve vztazích kooperace a konkurence, v podnikových a regionálních modelech, v analytických projekčních postupech, v povaze etických kodexů apod. Regionální management klade důraz na kreativitu, komunikační schopnosti, bohatost myšlenek, angažovanost, věcné kompetence, snahu řešit problémy, flexibilitu, přesvědčovací schopnosti a přirozenou autoritu. Má-li regionální management plnit svou funkci – musí, na rozdíl od soukromého sektoru či podnikového managementu, mít moc. Má-li být moc legitimní, je třeba, aby její podstata spočívala mimo ní v něčem, co jí svým významem přesahuje, a co občané, kteří jsou této moci podřízeni - akceptují jako skutečnou hodnotu [3]. Omyly, špatná manažerská rozhodnutí (ať již vědomá či vyplývající z nízké manažerské gramotnosti) mají pak nepříznivé důsledky na chod a vývoj celého regionu (obce, města). Obzvláště to platí pro chyby a selhání v oblasti krizového řízení.

Dalším podstatným rozdílem je právní úprava. V oblasti výkonu managementu obcí a krajů existuje mnohem větší vázanost právem, z čehož vyplývá větší omezenost v rozhodování, neboť je nutné respektovat a plnit povinnosti a zásady veřejné správy, respektovat volené orgány apod. Upraveno je postavení a organizace daných územních jednotek, práva a povinnosti jejich zaměstnanců, finanční a majetkové hospodaření atd. Rozdílem a do jisté míry i překážkou kvalitnějšího územního managementu je omezené využití měřítek a ukazatelů, které jsou jinak v soukromé sféře běžně užívané. To souvisí právě s absencí ziskového motivu, který neexistuje nikde napříč celou veřejnou správou. Svazujícím a určujícím další vývoj území je také silnější vliv politických rozhodnutí a politické orientace.

Třetím rozdílem je způsob obsazování řídicích funkcí a rozhodovací mechanismus. Subjekty regionálního managementu (obce, kraje) fungují na samosprávném principu. Vykonávají řadu rozhodovacích aktů v přímé a přenesené působnosti. V řídicí struktuře obce proto dochází ke koexistenci dvou typů managementu - managementu voleného a managementu profesionálního.

Volený management (zastupitelstvo, rada, hejtman, primátor, starosta) se mění zcela nebo částečně ve čtyřletém funkčním období. Volený manažer není pro výkon své funkce předem speciálně odborně vzděláván. Volený management ale rozhoduje o všech profilových otázkách orientace a rozvoje obce či kraje. V jeho kompetenci jsou všechna závažná rozhodnutí, schvalování rozpočtu včetně odpovědnosti za krizovou připravenost obce, kraje či regionu. Profesionální management (krajský úřad, úřad obce, ředitel úřadu resp. tajemník, vedoucí útvarů) by měl být stabilizující složkou regionálního a municipálního managementu. Na rozdíl od „volených manažerů“ - profesionální manažer by měl být odborně gramotný, tj. na výkon funkce odborně připravován. Profesionální management samostatně rozhoduje ve věcech fungování kraje a jeho správy a v jeho kompetenci jsou prakticky všechna správní rozhodnutí. Totéž platí pro obec. Profesionální management připravuje a předkládá ke schválení volenému managementu všechny rozhodující dokumenty.

Právě tato zvláštnost managementu, kdy podklady pro rozhodování připravují lidé, u kterých se předpokládá vysoká manažerská gramotnost, ale schvalují ji lidé, kteří se do rozhodovacích manažerských postů v regionu (obcí, kraji) dostali na základě výsledků voleb, často bez manažerských zkušeností – vytváří v mnohých úřadech „profesionální dusno“. Ze své mnohaleté praxe spojené se vzděláváním úředníků a zaměstnanců veřejné správy znám mnoho případů, kdy se mi účastníci různých školení či kombinovaného studia svěřovali s tím, že své znalosti nemohou prosadit, protože starosta či hejtman neuznává žádnou teorii a schválí pouze to, co si intuitivně myslí, že je správné.

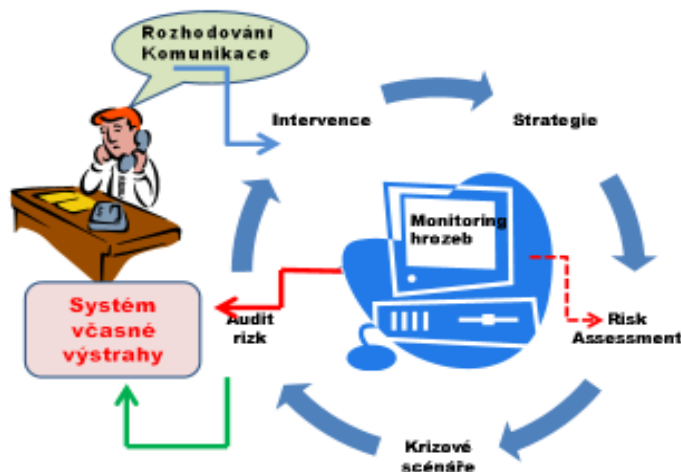
Právě tyto zkušenosti mě vedou k tomu, že je nutno udělat vše proto, aby se volení manažeri, v co nejkratší době dostali „do obrazu“ v oblasti, za který odpovídají (např. jak starosta obce, tak hejtman kraje odpovídá za krizovou připravenost obce – kraje). Existují v podstatě dvě cesty – extenzivní – kdy se volený management regionů seznamuje s problematikou krizového řízení postupně (ale to může trvat dlouho – zejména pokud daný region nepostihne přírodní či jiná mimořádná událost) anebo intenzivní, kdy v co nejkratší době po nástupu do funkce se volený management „proškolí“ formou manažerských her nebo praktických cvičení krizového managementu.

## 2 METODY A ZPŮSOBY ZVÝŠOVÁNÍ KRIZOVÉ GRAMOTNOSTI MANAŽERŮ OBCÍ, MĚST A REGIONŮ

### 2.1 SCÉNÁŘE BUDOUCNOSTI

Metoda scénářů (*Scenario Building Exercise*) je založena na vyprávění, popisu možných stavů budoucnosti. Nejde tedy o odhad či plán budoucnosti, ale o popis možného vývoje, který je určen klíčovými trendy nebo událostmi. Více než o přesné plány jde tedy o vytvoření alternativ, které manažer potřebuje k rozhodování. Aby scénáře byly relevantní podklady pro rozhodování - musí obsahovat ne méně dvě varianty řešení daného rozhodovacího problému. Scénáře tedy popisují, co se může stát, za jakých předpokladů se to může stát a jaké to bude mít důsledky. Scénáře tak spojují současnost a budoucnost. Staví se na nelineárním myšlení a mohou mít podobu deskriptivní nebo normativní. Deskriptivní scénáře popisují možné budoucí události a trendy na základě alternativních předpokladů, kdežto normativní scénáře popisují, jak je možné ze současnosti dosáhnout žádoucího budoucího stavu.

Scénář příběh spojuje v konzistentní text a ukazuje důsledky určitých potenciálních dějů určených tzv. *hybnými silami*. V případě krizového managementu za takové hybné síly je třeba považovat hrozby, proces eskalace hrozeb, a rizik z těchto hrozeb plynoucích. Krizové okolí organizace, obce města či regionu obklopuje široké spektrum hrozeb přírodních, antropogenních, bezpečnostních či vojenských. Nesmíme zapomínat ani na hrozby vnitřní (tj. vyplývající z možných nesprávných rozhodnutí) a v současné době je třeba brát do úvahy i hrozby asymetrické. Jak je vidět, v krizovém okolí je těchto hrozeb, ať reálných či potenciálních, mnoho. Otázkou je, pro které hrozby je potřebné scénáře dělat? Asi nejlepší cestou bude držet se Paretova pravidla (20:80), které si pro potřeby kvantifikace rizik můžeme přizpůsobit do podoby: „malá skupina hrozeb (cca 20 %) má 80 % zásadní význam a naopak, existuje značná skupina hrozeb (80%), které jsou téměř bezvýznamné (20%). Logické je, že scénáře (typové plány) je potřeba mít pro hrozby zásadní. V pořádku, ale je tady ještě skutečnost, že dnešní zásadní hrozby nemusí být již o několik hodin či dní aktuální a naopak, z hrozeb, které jsme považovali za málo významné – se stanou významné. Moderní risk management tento problém řeší tím, že se do procesu řízení rizik zařadí průběžný „audit rizik“ (risk rating), který je propojený se systémem včasného varování (viz. Obrázek 1) [4]. Vypracované scénáře jsou pak součástí krizových plánů (plánů krizové připravenosti) a dále je můžeme využít pro přípravu manažerů, ale i složek a prostředků Integrovaného záchranného systému (IZS). Jako možné metody „rozhry“ připravených scénářů se jeví „manažerské hry“ a „cvičení krizového managementu.“



Obrázek 1: Schéma komplexního integrovaného systému řízení rizik

## 2.2 MANAŽERSKÉ HRY

Termín „manažerské hry“ (Managerial Games) označuje způsob (metodu) vzdělávání manažerů, který je založený na vytvoření umělého prostředí, které simuluje reálné situace (scénář) při řízení organizace nebo procesu zvládnání různých krizových situací. Úkolem hry je postupně navozovat ty nejrůznější, dobře či špatně strukturované rozhodovací problémy, které pak cvičící tým řeší a připravuje pro manažera podklady pro rozhodování. Hry musí být silně interaktivní a hraje v nich důležitou roli komunikace, proces rozhodování a diskuse. Manažerská hra může být jednostranná nebo dvoustranná, jednostupňová či vícestupňová. Z hlediska potřeby přípravy manažerů, kteří nemají zkušeností s řízením procesů zvládnání různých krizových jevů, se jeví jako logické, začínat s jednostrannou jednostupňovou hrou. (např. na stupni obec: starosta, bezpečnostní rada a krizový štáb obce) s řešením jedné kategorie hrozeb - např. přírodních nebo antropogenních, apod. To samé může probíhat na krajské úrovni (hejtman - bezpečnostní rada kraje a krizový štáb kraje). V dalším období - s cílem procvičit součinnost – hra může být dvoustupňová na komplexní téma (obec – kraj). Nebyl by problém připravit hru i na celostátní úrovni, do které by byl zapojený celý systém krizového řízení státu. Výhodou manažerských her je především ekonomická nenáročnost a možnost využití existující infrastruktury i komunikačních prostředků. Dokumentaci pro provedení manažerské hry by měli být schopní připravit pracovníci, kteří jsou na funkcích krizových manažerů obcí, krajů, ministerstev a jiných celostátních úřadů či vlády. Jako vhodné se jeví takovou hru uskutečnit co nejdříve po volbách nebo po změně vedoucích funkcionářů na jednotlivých stupních regionálního managementu. Manažerské hry ale nejsou „novým objevem“, v podmínkách ozbrojených sil většiny států se využívají již od 60. let minulého století pod názvem – velitelsko-štabní cvičení.

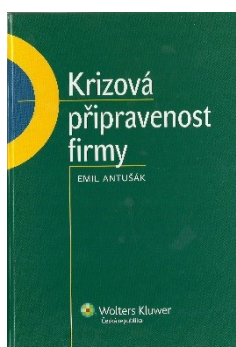
## 2.3 CVIČENÍ KRIZOVÉHO MANAGEMENTU

Nejefektivnější formou komplexní přípravy a současně kontroly v oblasti krizové připravenosti obcí, měst a regionů je „cvičení IZS“. Je to sice ekonomicky nejdražší forma přípravy manažerů, ale umožňuje starostům, hejtmanům, ale i vrcholovým manažerům jednotlivých složek IZS nejen „učit se“, ale i rozhodovat a řídit podřízené složky při plnění reálných úkolů. Navíc, cvičení umožňuje zejména nově zvoleným funkcionářům vidět a cítit (i když naštěstí jen hrou) složitost celé problematiky.

Vzhledem k náročnosti přípravy řídicího, cvičícího personálu, infrastruktury a složek IZS lze doporučit provádět takové cvičení v následujícím roce po provedení manažerské hry, a to jednou za 3 - 4 roky. Cvičení provádět na komplexní téma se zapojením více stupňů řízení (kraj, obce, krajské složky IZS a další subjekty krizové připravenosti kraje). Při jedné akci se tak splní hned několik cílů:

- v rámci přípravy cvičení hejtman blíže pozná členy bezpečnostní rady kraje a krizového štábu kraje (tj. svých poradních a pomocných orgánů pro oblast krizového řízení) a prověří jejich odborné kvality i způsobilost a schopnosti řídit podřízené složky;
- v průběhu cvičení si ověří kvalitu zpracovaného Krizového plánu kraje a sám si ověří svou schopnost – řídit IZS v praxi;
- přesvědčí se o stavu materiálně-technické základny a krizové infrastruktury kraje;
- procvičí součinnost se starosty obcí (obcí s rozšířenou působností, i určených obcí) kraje při řešení jednotlivých scénářů krizových situací;
- ušetří čas sobě i členům Bezpečostní rady, které by jinak musel „okrádat o čas“ tím, že bude tyto otázky řešit postupně, po jednotlivých prvcích bezpečnostního systému kraje a navíc s rizikem, že při takovém postupu neprovede otázky součinnosti mezi jednotlivými složkami IZS.

Vzhledem ke stanovenému rozsahu článku není možné na tomto místě podrobně rozebrat hlavní zásady a metodiku přípravy cvičení krizového managementu. Lze ji ale najít v publikaci *Antušák, E. - Krizová připravenost firmy*.



Obrázek 2 Publikace „Antušák, E. – Krizová připravenost firmy“

Rozhodnutí o přípravě a provedení takového cvičení je na rozhodnutí hejtmana (či jiného oprávněného funkcionáře) a musí obsahovat následující údaje:

- o jaký typ cvičení se bude jednat (jednostranné, dvoustranné, jednostupňové či více stupňové, samostatné nebo součinnostní, popř. s mezinárodní účastí (přeshraniční);
- jaké budou cíle cvičení, etapy cvičení a procvičované úkoly v každé etapě;

- kdo zpracuje a připraví dokumentaci cvičení, a kdo cvičení bude řídit;
- v jakém prostoru se cvičení bude provádět;
- jaké síly a prostředky (vlastní i cizí) a kteří zaměstnanci krajského/místního úřadu se cvičení zúčastní;
- kdo bude hodnotit a analyzovat průběh cvičení a kdo připraví rozbor cvičení;
- jaký rozsah imitace a značkování v jednotlivých etapách cvičení bude potřebný,
- jaké síly a prostředky budou imitaci zabezpečovat;
- jakou infrastrukturu (vlastní a cizí) je potřeba mít k dispozici) na dobu provedení cvičení,
- jaké elementy (prvky) infrastruktury je třeba vybudovat, připravit k demolici, imitaci požáru, havárie apod.

Zde je namístě zdůraznit ještě jednu věc – aby příprava takového cvičení byla efektivní, je důležité, aby hejtman své záměry podrobně a srozumitelně objasnil na poradě se zainteresovanými funkcionáři. Nejlepší metoda – řešitelská porada. Zpracovat „metodiku“ takové (řešitelské) porady není úplně jednoduché. Přesvědčil jsem se o tom v minulém semestru, kdy jsem v rámci výuky předmětu „management“ zadal studentům denního i kombinovaného studia (většinu z nich tvoří pracovníci veřejné správy) úkol – v roli nově zvoleného hejtmána zpracovat takovou metodiku. Přesto, že do zadání jsem studentům zadal všechny potřebné údaje – „životaschopnou“ metodiku zpracovalo jen asi 10 % studentů kombinovaného studia a žádný ze studentů denního studia. To mě přesvědčilo o tom, že musíme změnit cíle výuky a věnovat daleko větší pozornost praktickým dovednostem. Pustit do praxe novou generaci manažerů regionálních subjektů bez základní krizové gramotnosti – to by asi nebylo dobré.

## LITERATURA

- [1] DRUCKER, P. F.: *Managing in a Time of Great Change*. New York City: Penguin USA, 1995. Překlad: Medek, P.: Drucker. P. F.: *Řízení v době velkých změn*. Management Press, 1998. ISBN 80-85943-76-6
- [2] Drucker, P. F.: *Řízení v době velkých změn*. Management Press, 1998, ISBN 80-85943-78-6
- [3] DRUCKER, P. F.: *Management – budoucnost začíná dnes*. Management Press, 1992, s. 67, ISBN 80-85603-400-4
- [4] ANTUŠÁK, E.: *Krizová připravenost firmy*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, ISBN 978-80-7357-983-8
- [5] HEIZEN, B. J.: *Crisis Management and Scenarios*. The search for an appropriate methodology. Discussio paper, revised 30 October 1995 for Directie Brandweer en Rampenbestrijding, Ministry of Home Affairs, the Netherlands
- [6] BUDAŘ, M.: *Manažerské hry*. ČVÚT, Praha, s. 7 In: [http:// www.monopoly.com](http://www.monopoly.com)
- [7] OLŠOVÁ, P.: *Management územní správy*, In: *Obec a finance* č. 1/2005
- [8] OLŠOVÁ, P., MATES, P.: *Nové směry v řízení obcí*. Praha, ASPI, 2007, s. 19 ISBN 978-80-7357-300-3
- [9] ZBOŠIL, J.: *Strategické plánování metodou scénářů*. In: <http://casopis.vesmir.cz/clanky/cislo/23>