

KRÍZOVÝ MANAŽMENT VO VEREJNEJ SPRÁVE SR

plk. doc. Ing. Ladislav ŠIMÁK PhDr.*

Fakulta špeciálneho inžinierstva ŽU, Žilina

Úvod

Pri podrobnejšom pohľade na súčasnú realitu je nutné konštatovať, že bezpečnostné riziká vo svete, v Európe i v samotnej Slovenskej republike sú obrovské a na mnohých úsekoch majú rastúci trend. Stále viac sa presadzuje názor, že dosiahnutie požadovanej úrovne bezpečnosti SR a jej obyvateľov nie je možné bez komplexného využitia systému krízového manažmentu a jeho nástrojov.

Na formovaní štátneho krízového manažmentu sa veľmi významne podieľa správne vymedzenie pojmu bezpečnostné riziká, predovšetkým na vypracovaní racionálnej prognózy bezpečnostnej situácie krajiny a nadväzne aj bezpečnostnej politiky. Pritom treba brať do úvahy vzájomné väzby všetkých faktorov ovplyvňujúcich bezpečnosť štátu. Treba konštatovať, že bezpečnostné riziká sú dnes početnejšie, rôznorodejšie, mnohostranné a rôznej intenzity. Môžu prichádzať z rôznych smerov a geografických oblastí.

Ponímanie pojmu bezpečnosť štátu, štátov alebo medzinárodného spoločenstva sa v posledných dvoch desaťročiach, a najmä v posledných rokoch, podstatne rozšíril. Od chápania ohrozenia bezpečnosti v podstate len ako vojenského (alebo vojensko-politického) ohrozenia, k poznaniu toho, že bezpečnostné riziká (a tým aj možné hrozby pre bezpečnosť) majú dnes aj ekonomický, sociálny, ekologický, humanitný, a podľa najnovších poznatkov, aj informačný charakter.

Súčasnú riziká európskej bezpečnosti vyplývajú predovšetkým zo špecifickej povahy prebiehajúceho prechodného obdobia od bipolárneho k multipolárnemu svetu. Toto obdobie je charakterizované na jednej strane oživovaním historických rizík a konfliktov (časť z nich bola umelo tlmená v bipolárnom prostredí) a na druhej strane vznikom nových rizík a konfliktov, ktoré pramenia hlavne z ekonomických a sociálnych problémov dnešnej Európy.

* plk.doc.Ing. Ladislav ŠIMÁK, PhD., dekan Fakulty špeciálneho inžinierstva Žilinskej univerzity v Žiline, Ul. 1.mája 32, 011 17 Žilina, tel. 00421 89 7233613

Verejná správa a krízový manažment

Uvedomenie si skutočnosti, že krízy a krízové situácie sú nevyhnutnosťou a nechcenou príťažou, ktorá bude ľudstvo vždy sprevádzať a pochopenie príčin ich vzniku i možných dôsledkov, je len prvým krokom na ceste k ich riadeniu. Druhým krokom je vytvorenie účelnej organizácie s presne stanovenou pôsobnosťou a úlohami.

Účelnosť a efektívnosť každej ľudskej činnosti, vrátane riadenia kríz, je okrem iného závislá na úrovni usporiadania jej jednotlivých organizačných prvkov a funkčných pôsobností. Organizovanie, ktoré vnáša do systému rovnovážnosť a stabilitu, má kladné aj záporné stránky. Dobre organizovaný systém vytvára podmienky na plynulé plnenie úloh a dosahovanie vytýčených cieľov. Na druhej strane príliš byrokratická organizácia inklinuje ku konzervativizmu a stabilizácii, ktoré sa v prostredí neustálych zmien stavajú nepružnými a ohrozujú funkčnosť systému.

V krízových situáciách má dokonalá organizácia veľký význam pri riadení krízy. Každý krízový manažér aj výkonný pracovník záchranného tímu musí presne vedieť čo, kde a kedy má robiť, za čo je osobne zodpovedný, s kým má spolupracovať a v akých činnostiach, koho riadi, prípadne kto riadi jeho, aké má práva a povinnosti.

Organizačná štruktúra krízového manažmentu musí byť založená na princípe centralizácie. To vytvára podmienky na riadenie kríz prostredníctvom jednotného a centrálnie koordinovaného celku. Na základe tohoto princípu je možné zaviesť jednotné pravidlá v rôznych oblastiach spoločenského života, v rôznych rezortoch a podnikoch, vykonávať kontrolnú činnosť v celom systéme. Umožňuje to tiež zhospodáriť chod systému, odstrániť duplicitu, dosiahnuť účelnú koordináciu pri nasadení síl a prostriedkov.

Správa bola v niektorých obdobiach a spoločensko-politických a hospodárskych podmienkach pokladaná za obslužnú a pomocnú činnosť, ktorá sa podieľa na riadiacom procese prípravou a podporou výkonu riadiacich činností. Na druhej strane je správa chápaná ako nástroj rozvoja spoločnosti a sprostredkovane teda aj celého hospodárstva.

Správa je súhrn funkcií a mnohostranných činností, ktorých cieľom je trvalý tvorivý rozvoj a zabezpečenie chodu a vecí spoločného záujmu. Funkciou správy je voľba cieľov, organizovanosť, motivácia, vedenie a kontrolovanie.

Správa má zo všeobecného pohľadu formu verejnú a súkromnú. Rozdiel medzi nimi spočíva vo dvoch otázkach :

- v právnej viazanosti nositeľa správy,
- v cieľoch, ktoré sa výkonom správy majú dosiahnuť.

Verejná správa je súhrn metód, opatrení, spôsobov a postupov, ktoré uvádzajú do chodu spoločensko-hospodársky mechanizmus, zabezpečujú jeho reguláciu, dodávajú mu energiu, rozvojové sily a cieľové zameranie. Hospodárska politika je usporiadaná sústava vzťahov, nástrojov a inštitúcií tvoriacich spoločensko-hospodársky mechanizmus, fungujúci za účelom tvorby, rozdeľovania a použitia bohatstva štátu. Hospodárska politika a verejná správa sú navzájom úzko previazané a nemôžu bez seba existovať. Hospodárska politika sa realizuje prostredníctvom organizácie a manažmentu verejnej správy a tá by sa zasa bez hospodárskej politiky nemohla uplatňovať.

Verejná správa je na rozdiel od súkromnej správy viazaná na právny poriadok. Kým subjekt súkromnej správy je právnym poriadkom v prevažnej miere len negatívne obmedzovaný a môže konať v snahe dosiahnuť svoj cieľ s využitím postupov a krokov, ktoré nie sú zákonom priamo zakázané, môže orgán verejnej správy spravovať tie skutočnosti, a to takým spôsobom, ako je to stanovené právnym predpisom. Vo verejnej správe teda zásadne prevažuje prvok normatívneho správania nad prvkom osobným. Činnosť prvkov orgánu verejnej správy je riadená postulátmi štátu (prípadne samosprávy), t.j. subjektu, v mene ktorého je správa vykonávaná.

V podmienkach Slovenskej republiky stavia Ústava SR vládu do polohy výkonnej moci. Výkonná moc štátu realizuje inštitút verejnej správy, do ktorej patria :

- ústredné orgány štátnej správy (ministerstvá jednotlivých rezortov),
- miestne orgány štátnej správy (krajské a okresné úrady).

Štátna správa je doplnená a sprevádzaná existenciou a činnosťou mnohých čiastkových spoločenských systémov. Tým je vytváraná celá štruktúra orgánov a vzťahov verejnej správy (orgány štátnej správy, verejných korporácií a samospráv).

Štátom chránené postavenie umožňuje verejnej správe, aby predstavovala v demokratickom štáte významnú organizátorskú silu, ktorá zabezpečí plnenie štátom stanovených ekonomických sociálnych a politických úloh tak, ako sú konkretizované v programovom vyhlásení vlády a zabezpečované v právnom poriadku. Verejná správa sa postupne rozvíja na základe podmienok trhu a demokracie a patrí medzi formy tvorivého pôsobenia na život spoločnosti vo všetkých jeho oblastiach, vrátane zabezpečovania obrany, ochrany a bezpečnosti celého štátu a každého jednotlivca. Súčasťou verejnej správy je teda aj celý rad orgánov a špecializovaných pracovníkov, ktorých zaraďujeme do krízového manažmentu. Druhou rozsiahlou skupinou krízového manažmentu, je krízový manažment vo výrobnjej sfére, doprave a spojoch.

Manažment má v správe významné miesto. Z ekonomického pohľadu sa podieľa na hospodárskej činnosti vo vnútri systému, ale ovplyvňuje aj hospodársku činnosť v okolitom prostredí (v štáte, kraji, okrese, rezorte,...). Z hľadiska riadiacich procesov je chápaný ako vedenie, t.j. správa vecí, objektov a javov na splnenie stanovených zámerov prostredníctvom konkrétnych ľudí. Manažment verejnej správy zahŕňa systém poznatkov a skúseností systému správy a ich využívanie na upevnenie postavenia štátu, zabezpečovanie zákonných potrieb obyvateľov a dosiahnutie požadovanej úrovne ich bezpečnosti a ochrany, ako aj ich majetku a majetku celej spoločnosti. Jeho neoddeliteľnou súčasťou je krízový manažment so svojimi orgánmi, právnymi normami, nástrojmi i silami a prostriedkami.

Pôsobnosť a úlohy krízového manažmentu

Poznanie zdrojov a zákonitostí kríz nezabráni ich vzniku. Vykonanie preventívnych opatrení a vytvorenie účinných mechanizmov však môže minimalizovať straty a škody. Existuje teda zdôvodnená potreba konštituovania osobitného manažmentu, ktorý sa bežne označuje ako krízový manažment.

KRÍZOVÝ MANAŽMENT		
Riešenie následkov nehôd, mimoriadnych udalostí a krízových situácií	Riešenie medzinárodnopolitických kríz	Riešenie ekonomických kríz
P R E V E N C I A		
Záchranné, lokalizačné a likvidačné práce	Politické a vojenské opatrenia a nástroje	Ekonomické nástroje

Tab.č.1 Pôsobnosť krízového manažmentu a jeho základné nástroje

Ak začneme podrobnejšie skúmať pôsobnosť úlohy, ale aj metódy, formy a nástroje pôsobenia krízového manažmentu, musíme zvýrazniť tieto skutočnosti :

- ◆ krízový manažment sa do značnej miery organizačne aj systémovo prelína s manažmentom verejnej správy,
- ◆ krízový manažment rieši v prevážnej väčšine úlohy správneho, nie podnikateľského charakteru,

- ◆ krízový manažment plní rozhodujúcu časť úloh v období prevencie, nie počas krízy (t.j. prevážna väčšina jeho činnosti má prípravný, nie vykonávací charakter.

Pojem krízový manažment je nutné chápať v jeho troch základných významoch :

- ◇ krízový manažment ako teoretický problém, prípadne ako vedná disciplína,
- ◇ krízový manažment ako praktická činnosť,
- ◇ krízový manažment ako osobitná riadiaca a špecifická činnosť ľudí.

Krízový manažment už dnes predstavuje logicky usporiadaný súbor poznatkov o možných krízach, ich príčinách i dôsledkoch, ale tiež o princípoch, metódach a postupoch ich riešenia. Je to teda interdisciplinárny vedný odbor, ktorý sa zaoberá riadením ako cieľavedomou činnosťou ľudí a jeho poslaním je vytvoriť metodológiu riadenia s dôrazom na dosiahnutie efektívnosti tejto činnosti vo vzťahu k vytýčenému cieľu, t.j. ochrane ľudského spoločenstva a materiálových hodnôt pred účinkami kríz. Zároveň je to tiež druh činnosti alebo sústava aktivít, ktorými manažéri dosahujú uvedený cieľ. Má koordinačný charakter, zjednocuje a usmerňuje ľudí rôznych profesií. V neposlednom rade je krízový manažment riadiacou činnosťou ľudí, ktorí plnia manažérske funkcie v špecifickom prostredí odlišnom od bežného administratívno-správneho a výrobného prostredia.

K R Í Z O V Ý M A N A Ž M E N T	Štátna správa		
	Vláda SR a Ministerstvá a ďalšie ústredné orgány štátnej správy	Kraj	Okres
	Ozbrojené sily a zbory		
	Výkonné prvky záchranných systémov		
	Výrobné organizácie a podnikateľské subjekty		
	Vyčlenení členovia Vrcholového manažmentu		Zložky obrany a ochrany

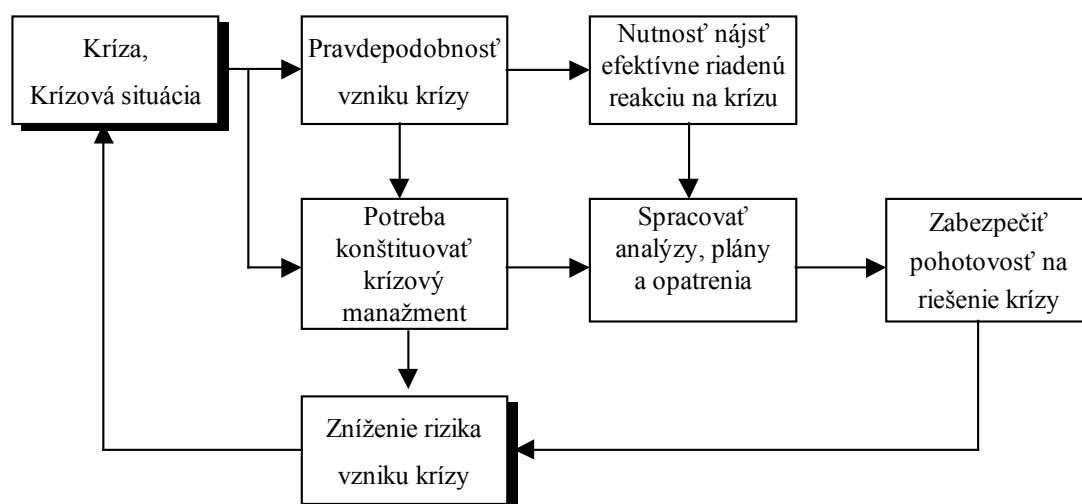
Tab.č.2 Štruktúra krízového manažmentu

Hlavnou úlohou krízového manažmentu je:

- * prevencia, predchádzanie vzniku kríz a krízových situácií,
- * vytvorenie predpokladov na riadenie, adekvátne reakcia na vzniknutú krízu a krízovú situáciu,
- * pripravenosť na zásah na všetkých úrovniach (riadiace aj výkonné zložky krízového manažmentu musia okamžite reagovať na zistené skutočnosti).

Ciele krízového manažmentu :

- posudzovať možné riziká a analyzovať podmienky vzniku kríz, krízových situácií,
- sformulovať predpokladaný vývoj a priebeh krízy :
 - vypracovať varianty vývoja krízy (vyhodnotiť silné a slabé stránky krízy),
 - analyzovať varianty zo systémového pohľadu a z hľadiska účasti jednotlivých subjektov na kríze (negatívne pôsobenie dôsledkov krízy),
- prijať adekvátne riešenia, ktoré by boli použité v prípade vzniku krízy,
- dostať krízu pod kontrolu a minimalizovať straty.



Obr.č.1 Význam krízového manažmentu

Úlohy krízového manažmentu majú odlišný charakter, rozsah aj význam v jednotlivých obdobiach riadenia krízovej situácie. Môžeme ich rozdeliť na úlohy plnené v troch obdobiach:

A. V prípravnom období :

- spracovanie a prijatie komplexnej stratégie krízového manažmentu v podmienkach rozvoja spoločnosti,
- vytvorenie systému krízového manažmentu a jeho priebežná úprava v súlade s meniacimi sa vonkajšími aj vnútornými podmienkami,
- prijatie legislatívy krízového manažmentu a jej priebežné doplňovanie a úprava,
- vytypovanie možných kríz a ich predpokladaných negatívnych účinkov na osoby, materiálové hodnoty a životné prostredie,
- spracovanie krízových plánov na obdobie BPŠ, ale aj iných typov krízových situácií,
- príprava na riadenie krízy, spracovanie metodických postupov a plánov činností,
- spracovanie podrobného plánu spojenia (každý pracovník systému musí vedieť komu a v akých prípadoch volať),
- trvalé zdokonaľovanie a modernizácia technického vybavenia krízového manažmentu (napríklad vytváranie počítačových sietí a databánk údajov) a jeho výkonných prvkov (napr. súčastí IZS) a zavádzanie nových technológií do praxe,
- vykonávanie súčinnostných cvičení a nácvikov a zovšeobecnenie záverov (úprava pripravenej dokumentácie, ak sa vyskytne takáto požiadavka),
- organizovanie školenia a odbornej prípravy nielen pracovníkov krízového manažmentu, ale aj všetkých tých, ktorí môžu byť dotknutí dôsledkami krízy,
- podľa stanovených zásad ekonomicky hospodáriť s materiálom a technikou krízového manažmentu, podľa možnosti riešiť požiadavky na zapožičanie (obmenu) časti materiálu a techniky na bežnú prevádzku,
- znižovanie rizík v nadväznosti na vyhodnotenie možnosti vzniku krízových situácií,
- cvičné spohotovovanie systému v prípade mimoriadnych udalostí menšieho rozsahu, testovanie systému a technológií, úprava systému na základe skúseností,
- vykonávať účinnú kontrolnú činnosť na vlastnom stupni aj v podriadených súčastiach systému krízového manažmentu,
- trvalé monitorovanie rizikových javov, hodnotenie ich úrovne a prijímanie opatrení (eliminovanie, príprava systému na zásah,...).

B. Vo vykonávacom období (počas riešenia krízovej situácie):

- spohotovenie systému krízového manažmentu, súčastí integrovaného záchranného systému a prípadne aj ďalších síl a prostriedkov podľa plánu spojenia a vyznamenania na základe prvotnej informácie o vzniku krízovej situácie,

- podľa potreby vykonať evakuačné a odsunové opatrenia,
- získanie doplňujúcich informácií o krízovej situácii (vyslanie výjazdovej skupiny, získanie podrobných informácií od zásahových jednotiek,...)
- korigovanie opatrení a výkonných prvkov na riešenie krízovej situácie po získaní podrobných informácií,
- určenie oficiálneho hovorca krízovej situácie a podávanie informácií médiám len z jedného oficiálneho miesta,
- prerušiť všetky činnosti, ktoré nesúvisia s riešením vzniknutej situácie a venovať sa len organizovaniu záchranných, lokalizačných a likvidačných prác,
- zabrániť šíreniu paniky (pravidelné a dostatočné informovanie verejnosti),
- prijímanie preventívnych opatrení proti stupňovaniu krízy,
- vyhlásenie mimoriadneho stavu a zvláštneho režimu v priestore krízy, ak si to vyžaduje rozsah a charakter krízy,
- vyhlásenie osobitných hospodárskych opatrení (napr. zastavenie určitej výroby, ktorá by mohla negatívne ovplyvniť priebeh krízy a jej úroveň, naopak zavedenie výroby, ktorá podporuje proces likvidácie krízy,...),
- zavedenie zvláštneho režimu zásobovania obyvateľstva potravinami, pitnou vodou, zdravotníckym materiálom a ďalšími životne dôležitými materiálmi v postihnutej oblasti,
- pravidelné podávanie informácií o priebehu krízy na nadriadené orgány krízového manažmentu, ale aj štátnej správy,
- obnovenie normálneho režimu po skončení záchranných, lokalizačných a likvidačných prác.

C. V období po skončení krízovej situácie :

- analyzovať priebeh záchranných, lokalizačných a likvidačných prác, vyhodnotiť dosiahnutú úroveň a navrhnúť ďalší postup odstraňovania následkov až po dosiahnutie predkrízového stavu,
- posúdiť, nakoľko vyhovuje pripravená dokumentácia, po stránke personálnej, materiálnej a technického zabezpečenia, ako aj navrhovaná technológia skutočným podmienkam riešenia krízy a navrhnúť prípadné zmeny a úpravy,
- zabezpečiť technické ošetrovanie, doplnenie a opätovné uloženie techniky a materiálu obhospodarovaných krízovým manažmentom, ktoré boli využité v priebehu riešenia krízy,

- administratívne a prípadne aj finančne doriešiť využívanie techniky a materiálu rôznych právnických, ale aj fyzických osôb v priebehu likvidácie krízy,
- zabezpečiť intenzívnejšie a podrobnejšie monitorovanie rizikových faktorov v priestore, kde sa vyskytol krízový stav, ak hrozí nebezpečenstvo možného opakovania,
- odporučiť nové technické, technologické, prípadne aj stavebno-rekonštrukčné opatrenia, ktoré by zabránili opakovanému vzniku krízovej situácie,
- zabezpečiť návrat evakuovaných osôb, orgánov a organizácií, podnikateľských subjektov.

Vrcholový krízový manažment pôsobí v ústredných orgánoch štátnej správy, pričom rozhodujúce kompetencie má ministerstvo vnútra, ministerstvo obrany a ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií, ministerstvo hospodárstva, ale tiež príslušné zložky úradu vlády. Krízové situácie globálneho charakteru rieši Rada obrany štátu. Riadi prípravu SR na zabezpečenie obrany, ochrany a bezpečnosti občanov, majetku a hospodárstva SR. Ich úlohou je vytvoriť predpoklady pre rýchly, plynulý a čo najjednoduchší prechod orgánov a organizácií z normálnych podmienok na plnenie úloh v krízových situáciách, z ktorých krajnou je branná pohotovosť štátu, bez podstatných personálnych a štrukturálnych zmien.

Rady obrany vytvorené na území Slovenskej republiky sú oprávnené :

- navrhovať príslušným orgánom miestnej štátnej správy, právnickým osobám a nadriadeným stupňom rád obrany, prípadne Národnej rade SR, opatrenia na vecné a ekonomické zabezpečenie obrany,
- prijímať opatrenia na zabezpečenie mobilizácie ozbrojených síl, ozbrojených zborov a hospodárskej mobilizácie,
- navrhovať opatrenia na zabezpečenie činnosti riadiacich orgánov príslušného teritória v období BPŠ, prípadne v iných krízových situáciách (mimoriadna situácia, výnimočný stav),
- koordinovať opatrenia na zabezpečenie činnosti orgánov a organizácií výrobného i nevýrobného charakteru na úseku obrany, bezpečnosti a ochrany v mieri i počas krízových situácií,
- schvaľovať opatrenia na prípravu občanov na obranu,
- prerokúvať a schvaľovať opatrenia na zabezpečenie vnútornej bezpečnosti, pokoja a verejného poriadku počas krízových situácií,

- schvaľovať základné plány a riadiace dokumenty rady obrany a ostatných riadiacich orgánov v období BPŠ,
- v období BPŠ rozhodovať o hlavných opatreniach zameraných na riešenie vojensko-politickej situácie.

Záver

Naša spoločnosť prechádza v deväťdesiatych rokoch 20.storočia zásadným, priamo je možné povedať, systémovými zmenami. Na začiatku deväťdesiatych rokov sa zmenilo spoločenské zriadenie, postupne sa transformuje sociálna sféra i ekonomika. 1.januára 1993 sa vytvorila samostatná Slovenská republika a postupne sa kryštalizujú jej strategické ciele a reálne možnosti. V neposlednom rade sa ľudstvo nachádza na prelome 20. a 21.storočia na počiatku novej etapy vývoja, ktorá je charakterizovaná ako globálna spoločnosť, prípadne globálna informačná spoločnosť. Podstatou tejto skutočnosti sú dve hlavné príčiny, globalizácia vo svete a technická revolúcia vyvolaná informačnými technológiami. Uvedené zmeny sa dotknú celej spoločnosti, predovšetkým ekonomiky.

Slovenská republika sa od svojho vzniku snaží nebyť len konzumentom európskej bezpečnosti, ale sa chce aktívne podieľať na tvorbe bezpečnej klímy v regióne. Politickí predstavitelia štátu deklarujú snahu o vytvorenie systému národnej bezpečnosti, ktorý by mal charakter globálneho systému určeného na riešenie otázok obrany, bezpečnosti a ochrany a zároveň by bol prejavom svojbytnosti SR. Slovenská republika sa chce podieľať na medzinárodnej spolupráci nielen vo vojensko-politickej a hospodárskej oblasti, ale aj pri ochrane pred ekologickými a technologickými haváriami, živelnými pohromami, medzinárodným terorizmom a radom ďalších krízových situácií.

Globálny systém zabezpečovania národnej bezpečnosti SR predstavuje komplex legislatívnych opatrení, presne vymedzenej pôsobnosti a kompetencií ústredných orgánov štátnej správy na úseku obrany, bezpečnosti a ochrany, ako aj síl a prostriedkov, ktoré sú vyčlenené na riešenie jednotlivých krízových situácií. Je to rozsiahly systém, ktorý musí byť vnútorne zladený a umožňovať synergický účinok autonómnych podsystémov. Takýto globálny systém si vyžaduje vytvorenie účinného všestranného monitorovania krízových javov na jednej strane a moderného informačného prepojenia na strane druhej.

Vyhodnocovanie krízových javov musí prebiehať podľa spoločných zásad a po jednotnej rozhodovacej línii, no konkrétne riešenie kríz musí vychádzať z ich podstaty, rešpektovať optimálne technologické postupy a zohľadňovať ich špecificky. Jedným

z rozhodujúcich prvkov na riešenie krízových situácií by mal byť aj pripravovaný integrovaný záchranný systém.

Rozvoj krízového manažmentu v podmienkach Slovenskej republiky si v najbližšom období vyžiada prijatie radu legislatívnych noriem a v súlade s nimi vyrovnanie systémových zmien v procese riešenia krízových situácií, ale aj v zabezpečení hospodárskej mobilizácie. Najvýznamnejšími z nich sú zákony o bezpečnosti SR, o Bezpečnostnej rade SR o integrovanom záchrannom systéme a rad ďalších.

Použitá literatúra

1. Hittmár Š.: Manažment, Fakulta riadenia a informatiky ŽU, Žilina, 1997
2. Kosarín F., Labaj J.: Manažment verejnej správy, Národohospodárska fakulta EU, Bratislava, 1995
3. Mikolaj J.: Teória rizík, Fakulta špeciálneho inžinierstva ŽU, Žilina, 1998
4. Rejdovjan J.: Úvod do krízového manažmentu, VŠE/IKM, Praha, 1989
5. Šimák L.: Krízový manažment vo verejnej správe, Fakulta špeciálneho inžinierstva ŽU, Žilina, 1998