

Název : Postup manažera při modelování opatření k řešení krizových situací

Autor: **Ing. Jaroslav Hora**, Ministerstvo zdravotnictví, Odbor bezpečnosti a krizového řízení

ÚVOD

Události z 11. září 2001 změnilly Ameriku, americké postoje a celý svět, ve kterém žijeme, v pohledu na řešení široké škály krizových situací. Většina lidí si konečně uvědomila, že před námi stojí nesčetné množství hrozeb, menších, větších i globálních co do rozsahu, které je však obtížnější identifikovat a jimž je těžší čelit. Protože tyto hrozby jsou svou povahou dynamické, amorfni a pohyblivé, musí být cíle a úsilí o jejich řešení plánovitě, flexibilní, komplexní a koordinované. Z hlediska krizového řízení si musíme uvědomit, jaké by měly být naše krátkodobé cíle a jaké by tyto cíle měly být v dlouhodobé perspektivě.

Odpověď musí být holistická. Klíčem k úspěšnému řešení krizových situací je plánování připravenosti na možné situace, organizace, kooperace a koordinace. Nejprve se musíme podívat na to, jak chceme formulovat své odpovědi a jak je třeba zaměřit úsilí na řešení a mobilizaci všech zdrojů.

V současné době se vede umělá dělící čára mezi krizovým řízením (crisis management) a zvládání následků krizí (consequence management). Toto rozlišení se v praxi neosvědčuje. Krizové řízení (plánování připravenosti a bezprostřední reakce) a zvládání následků (záchranné práce, likvidační práce a obnova základních funkcí) probíhají současně a je třeba je současně řešit.

Nemůžeme se chránit proti všemu, všude, po celou dobu a před každou možnou krizovou situací. Musíme stanovovat priority s vědomím, že zranitelné oblasti budou existovat vždycky. Musíme tyto zranitelné oblasti akceptovat, minimalizovat je a nepřipustit, aby byly na překážku našim snahám. Posilování schopnosti řešit mimořádné a zejména krizové situace poskytuje nástroje a kapacity, které jsou stejně cenné při řešení "obyčejných" situací jako při řešení všech krizových stavů. Plánovaná a preventivní opatření, která jsou určena k řešení katastrofických scénářů, mají také využití a přínos v běžných, každodenních situacích.

Je nutné vytvořit integrované krizové plány a kapacity pro celý systém řešení krizových situací. Při modelování opatření k řešení krizových situací je především nutné identifikovat všechnymožné situace, existující prostředky a to, jak je lze mobilizovat.

1. Definování pojmů krize, krizová situace a bezpečnostní riziko z různých odborných a společenských pohledů

1.1. Pohroma a krize

Pojem **krize** má kořeny v řečtině a znamenal „rozhodnutí“, „bod obratu“. A výraz krize se ve 20. století hojně začal používat v souvislosti s osobním životem člověka – krizí se označuje situace, v níž jedinec čelí významným překážkám v životě a které jsou obtížně překonatelné obvyklými postupy při řešení problému.

Krize, má sice mnoho definic, nicméně ty vyjadřují většinu společných vlastností situací. V případě ostatních škodlivých jevů je tomu jinak. Zatímco jazyky vycházející z latiny „vystačí“ s jediným pojmem – disaster, v češtině je pojmů několik. I když to není zcela přesné, lze všechny pojmy související s hmotným (fyzickým) systémem sjednotit do jednoho pracovního pojmu - **pohroma**. Toto označení naznačuje, že událost je nad rámec každodenních nepříznivých a nebezpečných situací a stavů. Zcela obecně lze tedy působení všech nebezpečných a škodlivých jevů na společnost shrnout do dvou typů – **pohromy a krize**.

1.1.1. Víceznačnost pojmů

Definování odborných pojmů v individuálním jazyce podléhá utopické snaze po dokonalosti. Způsob uspořádání obsahu v každém jazyce je však jiný, a to vede při překladu ke značným nepřesnostem, což může vyvolat potíže v souvislosti s mezinárodními trendy standardizace pojmů a norem, kterým se v současném globalizovaném světě nelze vyhnout. Harmonizace české terminologie bude muset brát ohled na mezinárodní názvosloví v kontextu *disaster – emergency – crisis*. Zjevný problém budou činit zejména pojmy *emergency* a *crisis*. Problémem pojmu **emergency** je víceznačnost – znamená *pohotovost, záchranu, výjimečný stav, nouzi, mimořádnou událost*. Problém pojmu **crisis** je ve vhodnosti použití.

Rozdílnost chápání pojmu krize je větší než při chápání pojmu rizika. Například v USA se krizí také rozumí stav boje proti terorismu, anebo je chápána jako problémový stav instituce vůči veřejnosti a krizové řízení je součástí Public Relations. Vše ostatní je „disaster“ nebo „emergency“.

Pojem „krizová situace“ je pojem natolik obsáhlý, že by se mohl stát námětem pro samostatnou práci. Pro účel analýzy typů krizových situací je třeba zjednodušeně vymezit, co lze za takovou situaci považovat, protože vše, co ohrožuje člověka nebo jeho výtvoř, je popsáno různými pojmy. Pro potřeby porozumění a zvládnutí těchto situací by byl žádoucí jeden sjednocující pojem.

V odborné literatuře lze najít poměrně velké množství definic a pojmů krize a krizová situace, pro účely této práce však považuji za nejvýstižnější následující vymezení:

Krizová situace je nepředvídatelný nebo obtížně předvídatelný průběh skutečností po narušení rovnovážných stavů přírodních, technologických a společenských systémů ohrožujících životy lidí, životní prostředí, ekonomiku a hmotné statky státu a jeho obyvatelstva¹.

Podle další možné definice je **krizová situace** mimořádnou situací, v níž jsou bezprostředně ohroženy demokratické základy, svrchovanost a územní celistvost státu, chod hospodářství, systém státní správy a soudnictví, zdraví a život velkého počtu osob, majetek ve velkém rozsahu, životní prostředí nebo plnění mezinárodních závazků, přičemž hrozící nebezpečí nelze odvrátit nebo způsobené následky odstranit běžnou řádnou činností orgánů krizového řízení a složek integrovaného záchranného systému¹.

Krizová situace může být vyvolaná vojenským ohrožením, živelní pohromou, technologickou nebo průmyslovou havárií, protispolečenskými vystoupeními, hromadnou migrací obyvatelstva, terorismem, politickým násilím apod. Je to takové narušení života společnosti, kdy hrozí jeho výrazná degradace.

1.1.2. Znaky krize

Podstatnější než jakákoliv definice jsou však znaky krize, do nichž patří:

- *krize je vždy spjata s nějakou hrozbou (vnitřní, vnější);*
- *výrazná mentální a emocionální zátěž projevující se zmatkem, mentalitou obležené posádky a nedůvěrou, což vytváří napětí mezi zainteresovanými osobami;*
- *krize nejsou časté a jsou obtížně předvídatelné (lokality a čas výskytu), proto vyvolávají jednak určité bariéry v připravenosti a tudíž někdy působí poněkud překvapivě, což se projevuje neschopností vhodně reagovat;*
- *krize mají téměř vždy sociální dopady a jsou „vícerozměrné“ (působení krize není izolované a jedna krize může zapříčinit krizi další) ;*
- *krize jsou zvladatelné a z hlediska řízení je jejich řešení naléhavé a bezprostřední – v krizi se musí vždy nějak reagovat, protože nicnedělání krizi jen prohlubuje;*

¹ Antušák, E. *Přehled základních pojmů krizového managementu*. Studijní pomůcka, Praha: VŠE -IKM, 1999.

- *v krizi se rozhoduje na základě neurčitých, neúplných nebo konfliktních informací.*

Ne každá situace spojená s hrozbou vytváří krizi vyžadující bezprostřední reakci. Vše závisí na tom, za jak dlouho se projeví nejnebezpečnější forma hrozby - například chemická kontaminace, kontaminace radonem, kyselá dešť, půdní eroze, chudoba, sociální napětí apod.

Mezi obecné znaky krize dále patří nedostatek zdrojů a kapacit, neschopnost řešit situaci v přijatelném čase (organizace a rozhodování), destabilizace společenské a organizační infrastruktury a neznalost důsledků působení škodlivého jevu.

1.2. Dělení krizových situací

Pro odbornou veřejnost je ve světě obecně nejužívanějším kriteriem posuzování krizových situací podle jejich druhu. Z tohoto pohledu jsou pak krizové situace členěny na:

1. Havárie (provozní havárie)

Provozní havárie je mimořádná událost vzniklá v souvislosti s provozem technických zařízení a budov, užitím, zpracováním, výrobou, skladováním nebo přepravou nebezpečných médií nebo nakládáním s nebezpečnými odpady, tedy nežádoucí provozní příhodou, při které dochází k poranění nebo úmrtí osob, zvířat a poškození výroby, strojů, zařízení, budov, dopravních a dalších prostředků a způsobení velkých prvotních i následných škod. Příčinou vzniku provozní havárie může být člověk, přírodní živyl, ale i kombinace obou. Při velkých provozních haváriích je ohroženo i okolí objektu vzniku mimořádné události a je zpravidla narušeno životní prostředí.

2. Živelná pohroma

Živelná pohroma je mimořádná událost vzniklá rychlým přírodním procesem mimořádných rozměrů, objevujícím se zpravidla náhle a neočekávaně, který je způsoben přírodními silami. Živelná pohroma přináší zkázu a zrušení na relativně velkém území a výrazné narušení života lidské společnosti.

3. Sociální katastrofa

Sociální katastrofa je mimořádná událost, která je způsobena cílenou činností člověka a působí negativně proti určité části či celé lidské společnosti. Následky mohou dosahovat katastrofických rozměrů.

4. Situace s ekologickým dopadem

Situace s ekologickým dopadem je mimořádná událost (provozní havárie, živelná pohroma či sociální katastrofa), která přináší krátkodobé nebo dlouhodobé ohrožení životního prostředí, případně jeho nevratné změny.

1.2.1. Podrobné členění krizových situací podle druhu a typu

1. Provozní havárie

- Dopravní havárie (silniční, kolejová, říční a námořní, letecká, potrubní, technologická, sítě)
- Průmyslové havárie (požár, výbuch, únik škodliviny, destrukce staveb)

2. Živelní pohroma

- Zemětřesení
- Pohyby hmoty (pohyb pevných vrstev, vodní hladiny, vzdušné hmoty)
- Extremní klimatické podmínky (déšť, blesky, krupobití, sucho, teplo, sníh, mráz)

- Požáry lesních masivů (korunové, pozemní, podzemní)
- Biologické pohromy (epidemie /pandemie)
- Sopečné výbuchy (lávové proudy, výbuchy, bahnotoky, povodně, mračna, plyny)
- Prachové bouře
- Vliv kosmického prostoru (pád přírodních i umělých kosmických objektů, kosmické záření)
- Únik plynu ze zemského nitra
- Zvýšení radioaktivního pozadí
- Magnetické anomálie

3. Sociální katastrofy

- Nedostatek existenčních prostředků (peněz, vody, potravin a krmiva, surovin, energie, pohonných hmot, zdravotního zabezpečení)
- Negativní sociální jevy (protispolečenská činnost jednotlivců a malých skupin, protispolečenská činnost velkých organizovaných skupin)
- Válečný konflikt (skryté / studené války, ozbrojený konflikt / horké války)

4. Situace s ekologickým dopadem

- Ohrožení ovzduší (smog, přízemní ozón)
- Ohrožení vod (podzemní vody, pozemní vody)
- Ohrožení půdy (svrchní vrstvy, hlubinné vrstvy)
- Ohrožení přírody a krajiny (ohrožení živočichů, ohrožení rostlin, ohrožení nerostů, ohrožení ekologických systémů)

Vedle tohoto obecného členění mimořádné události je v řadě odborností obecně užíváno členění událostí typické pro konkrétní obor. Toto členění je pak používáno buď jen v rámci určitého subjektu a nebo může být užito i v mezinárodním měřítku.

1.3. Bezpečnostní riziko

Při snaze o vymezení a specifikaci výše uvedených druhů a typů krizových situací narážíme na další pojem, který konkretizuje původ, průběh a možnosti plánování a řešení těchto situací a tím je *bezpečnostní riziko*.

Za bezpečnostní rizika, k jejichž eliminaci by byly použity všechny prostředky státu včetně vojenské síly v omezeném nebo plném rozsahu, z hlediska pravděpodobnosti jejich aktivace v hrozby, jsou považována² tato:

1. **Živelní katastrofy (pohromy), průmyslové a ekologické havárie, vznik a šíření epidemií.** Riziko je trvale vysoce aktuální, hrozící během několika hodin až dnů katastrofou, s obtížně předvídatelným rozsahem a s možností jeho přeměny v hrozby dosud neznámého charakteru.
2. **Narušení (zneužívání) standardních mezistátních ekonomických vztahů,** přerušení toků strategických komodit, surovin a informací, ohrožení počítačových sítí.

² Bezpečnostní strategie České republiky, MO ČR AVIS, Praha 1999.

3. **Jednotlivé teroristické akce a nebo organizované aktivity mezinárodního zločinu mimořádného rozsahu.**
4. **Rozsáhlé migrační vlny**, jejichž pronikání na území státu může přerůst do násilné činnosti migrantů.
5. **Násilné akce subjektů cizí moci** (státní i nestátní) proti osobám zdržujícím se na území ČR, majetku a jiným chráněným zájmům státu (např. vyvolané účasti státu v mezinárodních mírových a humanitárních misích).
6. **Ohrožení základních hodnot demokracie a svobody občanů v jiných zemích** v takovém rozsahu a charakteru, že ohrožuje bezpečnost mezinárodního prostředí.
7. **Rozsáhlá a závažná diverzní činnost**, jejímž cílem je v rámci zjevné přípravy agrese znehodnotit prostředky obrany ČR a narušit její přechod na válečný stav.
8. **Hrozba agrese.**
9. **Vojenské napadení.**

Rizika (2 až 6) jsou aktuální a ve vzájemné kombinaci mohou přerůst v hrozby s velmi různorodým a obtížně předvídatelným rozsahem a mohou působit několik dnů až roků.

Rizika (7 až 9) jsou aktuálně málo pravděpodobná, snadněji předvídatelná a mohou působit v rozmezí měsíců až roků (8 až 9) se značně ničivými důsledky.

Globální rozsah

Novým bezpečnostním problémem nastupujícího tisíciletí je skutečnost, že bezpečnostní hrozby stále více přesahují rámec jednoho státu. Z tohoto důvodu eliminace rizik a z nich vyplývajících hrozeb vyžaduje jak cílevědomou a systematickou činnost a přípravu správních úřadů, tak i součinnost a koordinovanou spolupráci mezi státy a aktivní činnost mezinárodních organizací.

1.4. Společnost a krize (společenský rozměr)

Krizová situace může být důsledkem, *kalamity, katastrofy, nehody, neštěstí, havárie* nebo je *zapříčiněna špatným řízením a rozhodováním (politické revolty, občanské nepokoje apod.)*. Stejně tak jako **pohromy**, mohou být **krize technologické** a krizí mohou být rovněž **konflikty**. Na rozdíl od pohrom mají krize vždy nějaký **společenský rozměr**. Proto je oprávněné se domnívat, že ve spojení s krizí by se měla věnovat velká pozornost správě a řízení společnosti, jelikož společenské krize jsou všudypřítomné, a přitom nemusí mít nijak dramaticky viditelný průběh, a snadno se na ně zvyká.

Společenské krize vznikající z konfliktů jsou většinou úmyslné a je snaha je uměle prodlužovat. Příklady společenské krize jsou sociální nerovnost, náboženský fanatismus, korupce, politické rozhodování, selhání společenské infrastruktury, finanční krize, spekulace apod.

Krize jako důsledek přírodních pohrom nebo průmyslových havárií jsou většinou krize založené na obecné shodě je řešit. Tyto krize jsou převážně náhlé a jsou lokalizovatelné v čase a prostoru. Způsob řešení přírodní pohromy může být i odrazem společenské krize – liknavost, neschopnost apod.

Speciálním případem společenských krizí jsou krize **podnikatelské**, kterým se nevěnuje pozornost s odkazem, že se jedná o soukromou záležitost. Důsledky podnikatelských nezdarů však, bohužel, nese celá společnost, což je jedním z paradoxů doby. Řízení podnikatelské krize má dva úkoly – zajistit pokračování podnikání a minimalizovat společenské dopady. Nikoli primárně záchranu podnikatelského majetku.

Zde je na místě uvést jako příklad specifického přístupu k řešení tzv. podnikatelské krize jednu z technik krizového managementu pro fázi plánování:

Manažer, stojící před potenciální krizí musí nejprve zjistit, jaké proaktivní kroky může učinit pro snížení dopadu krize na minimum. Zjišťuje též, jestli existuje něco, co by mohl udělat pro podstatné snížení faktoru pravděpodobnosti. Tyto kroky jsou známé jako určení stupně vlivu, který na potenciální krizi můžeme vyvinout a tak přeměnit potenciální nebezpečí v potenciální příležitost. Ať již to provede jakýmkoli způsobem, měl by nejprve zjistit, zda může něco být učiněno pro změnění momentálně předpovídané události. Předpokládejme, že došel ke kladné odpovědi na stupeň vlivu, nebo k více možnostem, jeho další krok musí spočívat v tom, že se pokusí vykalkulovat "cenu intervence" pro každou z nich.³

Jako příklad aplikace této metody lze uvést scénář fiktivní krizové situace:

Manažer nespécifikované výrobní společnosti s několika zastaralými, nevýnosnými závody ve městech na průmyslovém severovýchodě republiky. Stojí před následujícím problémem: ekonomické podmínky vyžadují, aby zavřel jeden z těchto závodů. Pro naše účely řekněme, že toto je jediná možnost kromě té, že by - v důsledku neučinění nutných kroků vedoucích k uzavření tohoto jednoho závodu - dovolil úpadek celé společnosti. Dále předpokládejme, že jeho měsíční režie v této továrně je 1 milion korun (za účelem jednoduchosti zde budou použita celá čísla) a že se rozhodl zavřít tento závod do půl roku. Jinými slovy, rozhodl se vydat dalších 6 milionů korun, než bude provoz závodu ukončen. Jeho uzavření plánuje ohlásit za pět měsíců - tedy jeden plný měsíc předtím, než bude závod uzavřen a jeho 500 zaměstnanců bude bez práce.

Jelikož je minulost nejlepším určovatelem možných věcí budoucích a v minulosti již musel uzavřít jiné závody, má opodstatněný důvod se domnívat, že se tato záležitost bude vyvíjet v následujícím sledu:

- Na konci pátého měsíce jeho společnost ohlásí politováníhodné, ale nutné rozhodnutí během jednoho měsíce uzavřít závod (Ihůty uvedené ve scénáři nemusí odpovídat Zákoníku práce a je možné si je normám ZP přizpůsobit).

- Odbory mluví o podvodu, dělníci protestují a rodiny dělníků se srocují před závodem.

- Pokud bydlí ve stejném městě, může očekávat stejné scény před vlastním domovem.

- Státní úředníci (primátoři, přednostové, členové a členky městské rady, atd.) svolají mimořádné schůze aby zjistili, jestli jsou schopni přijít za ním s plánem, který by jej přiměl změnit jeho rozhodnutí.

- Po prezentování uzavření závodu, začnou média otiskovat jako hlavní reportáže články o tom, jak uzavření závodu ovlivní dělníky, komunitu, daňovou základnu a podobně.

- Hlavní zpravodajství bude s depresivní pravidelností uvádět rozhovory s ohroženým dělníkem, jeho ženou a dětmi - sedícími na pohovce v jejich obývacím pokoji - kteří se snaží vysvětlit, co pro ně uzavření závodu znamená a bez čeho všeho se budou muset obejít. Neuvedou však rozhovor s žádným propuštěným dělníkem, který už jinou práci má.

- Náš manažer může očekávat, že uvidí alespoň jeden nebo dva rozhovory s někým, komu chybí pouhé tři měsíce do právem zasloužené penze.

- Odbory uspořádají tiskovou konferenci s obviněním, že ve skutečnosti vůbec nemá manažer v úmyslu závod zavřít; jeho ohlášení byla pouhou kouřovou clonou. Dle názoru odborů chce

³ Fink, S. *The Crisis Management, Planning for the Inevitable*, Amacom, American Management Association, 1998.

- a) rozbít odbory;
- b) přinutit dělníky k mzdovým ústupkům;
- c) snížit počet pracovních sil o 50 % a nahradit tyto dělníky roboty;
- d) všechno výše uvedené.

- Státní úředníci budou pořádat tiskové konference na kterých oznámí, že pokud zůstane závod otevřen, budou tomuto manažerovi uděleny daňové úlevy.

- Noviny uveřejní velké články o našem manažerovi, jeho společnosti, nebo o všech případech, kdy byla jeho společnost během své existence jakkoliv kritizována. Budou srovnávat tento závod s jinými jeho provozy a vždy se budou tázat, proč byl vybrán k uzavření právě tento závod.

- S příchodem konce měsíce je závod za další pozornosti médií uzavřen, manažer a jeho společnost byli - po celý měsíc - káráni, pomlouváni, proklínáni, a legitimita vzniku podniku byla prozkoumávána nekonečným proudem "odborníků" i "laiků".

Tohle se ale ještě nestalo - zatím. Je to jen to, co může podle svého plánu očekávat. Vynesl potenciální krizi na předpovědním modelu. Jeho krize také naznačuje spoustu nepřátelského veřejného mínění, nepříznivý tisk, zlobu, vyšetřování, ztracenou produktivitu, sníženou morálku v ostatních jeho závodech, atd.

Manažer se rozhodl, že tento předpokládaný řetězec událostí je nepřijatelný. Chce události nějak ovlivnit. Mohl by nechat závod v provozu, ale náklady jsou tak nepřijatelné (což byl stejně prvopočáteční důvod proč se rozhodl závod zavřít), že to nepřichází v úvahu. Jinými slovy, cena této specifické metody intervence je příliš vysoká. Hledá tedy alternativní scénáře pro intervenci. Ví, jaký musí být výsledek (uzavření závodu), takže zkoumá cesty, jak obrátit předkrizovou situaci buď v příležitost (výhoda) nebo minimálně v situaci neutrální.

V rámci krizového plánování vymyslí dva možné krizové, které odstraní výbušnost z negativního scénáře neintervence (který byl právě popsán).

Krizový plán č. 1

Stejně jako předtím se rozhodl, že závod musí během šesti měsíců skončit provoz. Ale namísto oznámení ukončení provozu až v pátém měsíci - s výpovědí pouze jednoho měsíce - oznámí svůj úmysl brzy po tom, kdy došel k rozhodnutí, tedy v prvním měsíci.

Prohlásí ale, že závod skončí do jednoho měsíce, tedy druhý měsíc jeho šestiměsíčního plánu. Všechny protestní „povyky“ popsaný výše začne přesně podle plánu. S tím rozdílem, že tentokrát se v sériích maratónských schůzí náš manažer setká s odbory, místními úředníky. Po proběhnutí těchto schůzí ohlásí, že přestože ekonomická realita vylučuje, aby závod zůstal v provozu natrvalo, odbory a přední státní a občanské činitele jej přesvědčili, a v důsledku toho bude závod držen v provozu po plných dalších šest měsíců, za účelem poskytnutí dostatečného času dělníkům k přizpůsobení se, k hledání jiného zaměstnání atd. Vytvořilo se zdání, že se odbory zasadily o své dělníky. Zvolení úředníci vypadají dobře v očích svých voličů. Manažer je sice pro mnohé stále „ten špatný“, ale alespoň „má srdce“. A zavřel závod do šesti měsíců - jak si přál. Cena intervence je stejná jako cena neintervence - 6 milionů korun.

Krizový plán č. 2

Tento plán je poněkud komplikovanější, ale je v něm obsažen hned od počátku velmi silný kladný faktor.

1. Za zavřenými dveřmi bude manažer informovat odbory a místní úředníky, že nemá na výběr a musí závod zavřít, avšak s jejich pomocí je odhodlán učinit vše, co je v lidských silách, aby se ujistil, že dělníci nebudou poškozeni.

2. Oznámí v prvním měsíci, že je nucen zavřít závod během pěti měsíců. Ale ve svém oznámení - které dokonce může management učinit společně s odbory a zástupci státu - řekne, že po konzultacích s odbory a státními úředníky se jeho společnost rozhodla utratit 1 milion korun za program zaměřený na pomoc při hledání nového zaměstnání všech propuštěných dělníků. Tato asistence bude zahrnovat programy poradenství ohledně získání nového zaměstnání, rekvalifikaci, ohodnocení kvalifikací, pomoc při sestavování vlastních životopisů, rodinné poradenství a konzultace s psychology, zaměřené na pomoc při zvládnutí stresu způsobeného nezaměstnaností a bude poskytována přímo na pracovišti. Každý den budou k dispozici zástupci odborů, kteří budou poskytovat informace o tom, které společnosti hledají kvalifikované oborové pracovníky. Přítomni budou též státní úředníci, kteří budou lidem pomáhat s formalitami při vyplňování různých formulářů týkajících se nezaměstnanosti, a tak dále - pokud by někteří pracovníci tyto služby vyžadovali.

Po takovémto oznámení se budou média zabývat ostatními aspekty této zprávy, obzvláště z pohledu lidských vztahů, a budou poukazovat na to, jaké kroky může taková starostlivá společnost učinit, aby pomohla propuštěným pracovníkům. Odbory vypadají dobře v očích svých dělníků; státní úředníci se předvedli svým voličům jako lidé připraveni pomoci. Přestože je možné, že našemu manažerovi občané nepostaví pomník, nikdo jej nebude zatracovat. Je soucitný ředitel řídicí společnost, která se stará o své zaměstnance. Je to smůla, že závod musel být uzavřen, ale což bylo vůbec možné udělat ještě něco dalšího pro to, aby dělníkům pomohl ještě více ?

Cena intervence: přibližně stejná jako cena neintervence - 6 milionů korun, tedy včetně 1 milionu korun, který utratil za pomoc propuštěným zaměstnancům atd.

Námítky a analýza zmíněného případu

Za prvé je nutno říci, že žádný alternativní plán není doporučován jako univerzální postup. Spíše je zde pouze vyjádřen názor, že negativní události, jako je uzavření nějakého podniku, se stávají každý den a že mnoho těch, kteří dělají obchodní rozhodnutí se na tyto události dívají jako na pouhé "špatné zprávy" nebo "politováníhodná fakta života." Nevidí takovéto situace jako potenciální krize - jako body obratu, jako příležitosti obrátit zaručené negativum v možné pozitivum.

Plány 1 a 2 - a existují určitě i další - ilustrují, jak je možné vzít v úvahu specifickou událost, podívat se na ni jako na potenciální krizi, odhadnout dopad krize a faktor pravděpodobnosti (obojí velmi vysoké), stupeň vlivu a cenu intervence a dojít k alternativě, která vytváří z negativa pozitivum, příležitost z nebezpečí. Ti, kteří by argumentovali, že jsou tyto alternativy nečestné a manipulující, zapomínají na zaměstnance. Zapomínají, že původní neintervenci model dal zaměstnancům jednoměsíční výpověď.

Krizový plán č. 1 dal pracovníkům šestiměsíční výpověď. Záleží na tom, jak se to stalo? Mohli bychom se zeptat propuštěných dělníků stojících ve frontě nezaměstnaných, jestli by raději měli jednoměsíční výpověď, během které by si mohli hledat zaměstnání, nebo dalších šest měsíců výplat, během kterých budou dostávat svoji mzdu a hledat alternativní možnosti svého uplatnění.

Krizový plán č. 1 jim dal pětíměsíční výpověď plus některé velmi hodnotné způsoby asistence při rekvalifikaci, atd. Jedním z důvodů, proč byl závod zrušen byla jeho zastaralost. Pro některé z pracovníků mohlo přeškolení znamenat přínosný bod obratu v jejich životě. Zrušení závodu je ve skutečnosti bodem obratu pro všechny zaměstnance - ne pouze pro firmu. A jako je to s každým bodem obratu, jakoukoli krizí: čím více času máme na plánování, tím lepší máme šanci na úspěch.

2. Krizový management jako specifický nástroj pro řešení krizových situací.

Velmi zjednodušeně řečeno: řešením krizových situací se zabývá krizový management. Termín "management" (řízení) se obvykle vztahuje k problematice organizace a slouží k označení činností s tím spojených, ale i lidí, kteří jsou řídicími pracovníky. Posláním managementu je dosažení úspěšnosti (prosperity) řízené organizace. Každý vedoucí pracovník však musí umět řídit úsek své odpovědnosti nejen v běžné době, ale i v krizové situaci.

Z hlediska funkčního se "management" definuje jako "ucelený soubor ověřených přístupů, názorů, zkušeností, doporučení a metod, které vedoucí pracovníci (manažeři) užívají k zvládnutí specifických činností - manažerských funkcí (sekvenčních - plánování, organizování, výběr a rozmístění spolupracovníků, kontrola; paralelních - analyzování řešených problémů, rozhodování a realizace, resp. implementace včetně koordinace), jež jsou nezbytné k dosažení soustavy cílů organizace"⁴.

Krizový management je možné v širší definici chápat jako komplex opatření a úkolů, které plní státní správa a samospráva (tj. veřejná správa) spolu s dalšími právníckými osobami v běžném stavu jak v oblasti prevence (přípravná fáze), tak při náhlých akutních situacích ohrožení (realizační fáze) pro zachování bezpečnosti obyvatelstva v nejširším smyslu¹.

Podle užší definice je krizový management souhrn vědeckých poznatků, odborných postupů a aplikačních nástrojů preventivních, rozhodovacích a technologických opatření umožňujících řídicím pracovníkům řešit krizové situace. Zahrnuje přípravu a zajištění krizových a havarijních plánů ochrany a záchrany života a zdraví obyvatelstva, ochrany životního prostředí, duchovních hodnot a ekonomiky (majetku), jako základních hodnot státu¹.

Existuje celá další řada možných definic krizového managementu, avšak pro praktickou činnost řídicích pracovníků je nejužitečnější definice, která charakterizuje krizový management jako ucelený soubor přístupů, názorů, zkušeností, doporučení, metod a opatření, které vedoucí pracovníci (manažeři) užívají ke zvládnutí specifických činností při:

- minimalizaci zdrojů (příčin vzniku) krizových situací / korekce /;
- přípravě na činnost v krizových situacích / prevence /;
- bránění vzniku a eskalaci krizových situací / kontrakce /;
- omezení zdrojů krizových situací a jejich negativního působení / redukce /;
- odstraňování následků působení negativních faktorů krizové situace /obnova/ (funkcionální hledisko)⁴.

2.1. Charakteristika krizového managementu

Krizový management je charakteristický tím, že:

rozhodnutí se přijímají:

- v síti složené z více aktérů;
- pod silným tlakem (při řešení konkrétní krize) ;

⁴ Vodáček, L.-Vodáčková, O. *Management, teorie a praxe pro 90. léta*. Praha: Management Press, 1996.

vždy jsou přítomny (při řešení konkrétní krize):

- tisk, rozhlas a televize;
- pocit neurčitosti a nejistoty aktérů z dosaženého výsledku;
- pocit odpovědnosti za vydaná rozhodnutí.

Neurčitost ("nelze všechno naplánovat pro krizovou situaci předem" nebo "u nás krizová situace určitě nenastane") je typickým znakem pragmatického politického postoje ke krizovému managementu, ale po nezvládnuté krizi se obvykle hledá viník.

2.1.1. Opatření pro činnost krizového managementu

S využitím poznatků z analýzy ohrožení a zranitelnosti, jenž je nutno provést pro každou konkrétní oblast a úroveň řízení, je možné sestavit v systému obrany a bezpečnosti státu pro činnost krizového managementu následující opatření⁵:

- a) Proaktivní - organizování společenského systému z hlediska možných krizových situací takovým způsobem (legislativa, regulační opatření), aby určitá ohrožení, o kterých víme, vůbec nemohla nastat ("materializovala se").
- b) Preventivní - omezení ohrožení nebo zamezení situací, kdy by tato ohrožení mohla vést k poruchám a neštěstím.
- c) Přípravná - soustředění se na omezení rozsahu neštěstí a absorbování jejich důsledků v případě, kdyby se skutečně staly.
- d) Zmírňující - odstraňování následků neštěstí a závažných poruch.
- e) K opětovnému navození normální situace - zabezpečení co možno nejrychlejší obnovy normálních podmínek života lidí a průběhu hospodářských a společenských aktivit.

Zkušenosti ukazují, že z výše uvedených opatření se celkem daří plnit opatření preventivní, jimž se důvěřuje i na nejvyšších úrovních státní správy (vláda), ale hůře se již prosazují opatření přípravná, protože ta předpokládají soustředění týmu lidí z různých oblastí, kteří mají teoretické znalosti a praktické zkušenosti z přípravy a uplatňování krizových plánů. Navíc výsledky krizového managementu nejsou vždy dostatečně hmatatelné, protože jde "pouze" o zamezení škod.

2.1.2. Zásady krizového managementu

Ze zkušeností vyspělých demokratických zemí je možné pro krizový management zobecnit následující zásady:

- Výsledkem procesu přípravy na řešení krizové situace (plánování) mají být jednoznačně definované pravomoci a odpovědnost na jednotlivých úrovních řízení od úrovně vlády až po správní úřady (určená obec, okresní úřad, krajský úřad); tento systém nevytvářet v průběhu krize, kdy je už pozdě a ztrácí se drahocenný čas, který by měl být věnován rozhodování o konkrétních opatřeních.
- Krizový management správních úřadů a ústředních správních úřadů má být součástí jejich celkové strategie a postupů. Z hlediska věcné odpovědnosti to znamená, že

⁵ Štrauch D. *Krizový management: zvládání neočekávaného, neznámého a nechtěného* (odborná publikace), Praha, 1998

rozdělení kompetencí (např. mezi ministerstva) má platnost pro danou oblast i v krizové situaci.

- Každá krize je v podstatě unikátní, "jedinečná" nebo alespoň v dané podobě neopakovatelná. Vysoká náročnost na koordinaci v krizové situaci, schopnost "přepojovat" z oblasti na oblast, improvizovat a stanovovat optimální postupnost kroků je zde klíčovou záležitostí. Tomu by měl odpovídat i výběr odborníků a jejich náležité vyškolení a příprava.

2.1.3. Funkce krizového managementu

Krizový management v oblasti obrany a bezpečnosti má následující funkce⁶:

- obrannou - projevuje se v aktivitách státu v situaci, kdy převažuje násilné (ozbrojené) vnější negativní působení s tendencí destrukce státu jako celku nebo výrazného narušení jeho svrchovanosti, územní celistvosti a životních jistot občanů,
- bezpečnostní - vyznačuje se preventivními a represivními aktivitami státu k zajištění dodržování zákonů (ochrany práva) na území státu,
- záchranou - zahrnuje aktivity státních, regionálních nebo obecních institucí i samotných občanů k záchraně životů, zdraví, majetku, životních podmínek a prostředí při neštěstích, živelních pohromách, technických a technologických haváriích, jakož i operacích typu SAR /search and rescue - pátrej a zachraň/,
- ekonomickou - využívá aktivity státu a právnických osob při absenci nebo ohrožení dostupnosti surovinových, energetických a jiných materiálních zdrojů nebo jiných ohrožení funkce ekonomiky pro potřeby občanů a státu i pro zabezpečení obranných, ochranných a záchranných subjektů,
- ekologickou - využívá aktivity státu, právnických a fyzických osob k zajištění odolnosti a ochrany životního prostředí /tzv. environmentální politika státu - zdůrazňující vliv prostředí na formování osobnosti/,
- specifickou - projevuje se v aktivitách státu v rámci mezinárodního společenství k podpoře světového míru a humanity.

V případě vzniku mimořádných událostí⁷ a krizových situací jsou aktivovány mechanismy krizového řízení.

Krizové řízení je souhrn řídicích činností věcně příslušných orgánů zaměřených na analýzu a vyhodnocení bezpečnostních rizik, plánování, organizování realizaci a kontrolu činností prováděných v souvislosti s řešením krizové situace⁸.

2.2. Fáze krizového managementu

Krizové řízení probíhá ve fázi přípravné a realizační.

V přípravné fázi se zajišťuje připravenost (vycvičenost osob, nezbytné materiální potřeby a služby) na krizové situace a probíhá krizové plánování.

V realizační fázi se krizové situace řeší s cílem potlačit, překonat nebo zmírnit jejich následky.

⁶ Antušák E. *Základy krizového managementu - Místo a úloha krizového managementu v systému obrany a bezpečnosti České republiky, trendy rozvoje v návaznosti na interoperabilitu s NATO*, Praha: VŠE -IKM, 1999.

⁷ § 2 písm. b) zákona č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému.

⁸ § 2 písm. a) zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů.

3. Krizové plánování

Heslo : Chybovat v plánu znamená plánovat chybu.

V systému plánování a řízení ochrany společnosti vůči škodlivým jevům jsou důležité znalosti některých vlastností společnosti:

Zranitelnost – míra citlivosti vůči rizikům a hrozbám. Existuje zranitelnost fyzická (stroje, zařízení, technologie) a zranitelnost sociální (sociální vztahy, služby apod.).

Pružnost – jak rychle se společnost vrací do původního stavu.

Přizpůsobivost – reakce na změny s cílem přežít.

Výkonnost – schopnost chránit obyvatele a znovu obnovit podmínky existence.

Zvládání situace prostředky, které jsou činné v mezích existujících zdrojů a míra předpokladů pro dosažení záměrů.

Výše zmíněné vlastnosti se projevují zejména za těchto okolností:

- rostoucí závislost na počítačích
- nové typy technologických havárií
- rostoucí složitost řízených a řídicích systémů
- nové typy chemických a biologických činitelů (agens)
- synergické a domino efekty nepříznivých událostí
- rostoucí zranitelnost populace (například alergie) a mezigenerační přenosy nežádoucích vlastností (genetika)
- dopady nepříznivých událostí mohou působit se značně vzdálených zdrojů
- složitost města a urbanizace a nevhodné využívání půdy v důsledku populačních a ekonomických tlaků

Společnost se tak v těchto souvislostech stává zranitelnější vůči nově rozpoznávaným hrozbám, které nad lidstvem visí jako „Damoklův meč“ a je tudíž nutné zabývat se tímto problémem systematicky a systémově, a to z těchto důvodů:

1. V současnosti již nikdo není nezranitelný vůči globálním klimatickým změnám. Činnost člověka může navíc účinky přírodních pohrom jenom znásobit.
2. Proti všem nepříznivým jevům se společnost brání opatřeními pomocí techniky a technologií. Technologie je však nutné hodnotit současně ze dvou hledisek:
 - a) z hlediska přínosů – do jaké míry snižují zranitelnost infrastruktury;
 - b) z hlediska rizik – do jaké míry technologie vyvolávají / zapříčiňují nové problémy a potíže.
3. V důsledku ekonomického rozvoje se zvyšuje hodnota aktiv společnosti a ekonomické škody se přesouvají více do oblasti narušení a přerušení ekonomických činností.
4. Snižuje se sice fyzická zranitelnost konstrukcí, nicméně převládají konstrukce a materiály starého typu.

Z těchto důvodů je nutné věnovat pozornost porozumění podstatě škodlivých jevů, jelikož nedostatečné povědomí a nedostatečné porozumění škodlivým jevům má za následek nedostatečnou připravenost.

3.1. Analýza a vyhodnocení rizik

Nedílnou součástí krizového řízení je analýza rizik (ohrožení). Bez provedené analýzy nelze kvalifikovaně rozhodovat, na jaká rizika je nutné se soustředit jak z hlediska ochrany, tak z hlediska prevence a připravenosti. Stručně řečeno, pokud chceme „krizově plánovat“, musíme vědět co.

Analýza rizik se zpracovává pro tyto základní úrovně řízení:

1. Obec (pověřená obec)
2. Okres
3. Kraj
4. Stát

Analýza by se měla zpracovávat směrem nahoru, tzn. nejdříve na úrovni obcí, pak krajů a nakonec na úrovni státu. Podkladem pro pracování analýzy na vyšším stupni následně budou výsledky analýzy nižšího stupně. Je samozřejmé, že kritéria pro hodnocení jsou na různých úrovních řízení různá.

Výsledkem analýzy je prioritizace zdrojů rizik (ohrožení) na dané úrovni řízení a „mapa“ rozložení rizik na daném teritoriu hodnocené úrovně řízení. Provedená analýza je pak základem pro plánování opatření v krizovém řízení na dané úrovni řízení a zároveň kritériem pro vyhodnocení efektivity přijatých opatření ve zvoleném časovém intervalu na dané úrovni řízení.

3.1.1. Základní procesy

Obecně lze říci, že analýza rizik (ohrožení) se skládá z těchto základních procesů:

1. Přípravné práce
2. Identifikace rizik (ohrožení)
3. Ocenění vybraných rizik (ohrožení)
4. Vyhodnocení rizik (ohrožení)
5. Podle úrovně řízení se pak liší kritéria využívaná v bodech 2. – 4.
6. Návaznosti

Na zpracovanou analýzu rizik (ohrožení) bude navazovat analýza prostředků, které máme k dispozici. Cílem je zjistit dostatečnost/ nedostatečnost zdrojů potřebných k řešení situací vyplývajících ze zpracované analýzy rizik (ohrožení). Organizace zdrojů pro řešení těchto situací se pak konkretizuje v krizovém plánu.

3.1.2. Krizové plánování v rámci krizového řízení

Systém krizového řízení zahrnuje správní a organizační rozhodování a operační činnosti týkající se zmírňování a prevence, připravenosti, odezvy a reakce, obnovy a zotavení, na nichž se účastní různé typy organizací.

Etapy prevence, zmírňování a vytváření připravenosti jsou částí procesu plánování a vycházejí z výsledků řízení rizik nebo s procesem řízení rizik úzce spolupracují. Je zcela oprávněné se domnívat, že řízení rizik má vliv na snížení možností výskytů nebo snížení závažnosti dopadů mimořádné události.

3.2. Charakteristika procesu plánování

Hlavním cílem procesu plánování je snížit vliv neznámých a neurčitých faktorů na průběh pohromy či krize tak, že se navrhne variantní způsob řešení možných problémů. Plánování se zabývá pohromou nebo krizí „od stolu“, a proto převážně odpovídá na hypotetické a spekulativní otázky:

- *Co se musí stát, aby vznikla mimořádná situace ?*
- *Proč může vzniknout ?*
- *Co to znamená, když vznikne ?*
- *Co by se mohlo stát příště ?*

Plán, jako řídicí dokument musí být jednoduchý, avšak plánování jako činnost může být metodicky značně složitá.

Z tohoto důvodu je tak důležité systémové myšlení a systémový přístup, protože jinak se plánování „zvrhne“ ve vyplňování úředních formulářů. Obecně existují pouze dvě možnosti přístupu k plánování :

- Specifický přístup podle činitelů vychází z předpokladu, že všechny hrozby mají rozlišitelné znaky, které se projevují v důsledcích působení.
- Všeobecný přístup předpokládající, že jsou nesporné podobnosti v chování jednotlivce, případně skupiny a organizací během mimořádné události. Podobnost spočívá ve varování, evakuaci, ukrytí, zásobování, mobilizaci zdrojů, komunikaci, záchranných činnostech apod.

Protože systém krizového řízení se také zabývá chováním člověka v mimořádné situaci, je žádoucí mít na zřeteli i sociální faktory, protože každá pohroma či krize je měřítkem chování společnosti vůči specifické hrozbě.

Plánování pro pohromy a krize musí být založeno na informacích, faktech a znalostech obsažených v jiných typech plánů, mezi které patří : strategický plán instituce (území), havarijní plán objektu (území) zabývající se popisem a hodnocením rizik, jejich sledováním, prevencí, návrhem postupů, které řeší návrat do stavu po havárii, nouzový plán, jenž se zabývá především nedostatkem zdrojů a kapacit apod.

3.2.1. Plánování a prevence

Krizovým situacím lze čelit především **plánováním** a **prevencí**. Zásadní rozdíl mezi nimi je:

Prevence se snaží **snížit možnost výskytu** stavu nouze jako takového a zaměřuje se na vše, co souvisí s člověkem. *Například: Kdyby Titanic byl navržen tak, aby odolal ledovcům, nepotopil by se.*

Plán se snaží **snížit závažnost důsledků** stavu nouze. Plánování se týká událostí. *Například: Kdyby měl více záchranných člunů a lepší vedení záchranných operací, zachránilo by se více lidí.*

3.3. Cíle plánování

Obecně platné cíle plánování v rámci systému krizového řízení jsou vcelku jednoduché – **předcházet ztrátám na životech a majetku, studovat životní cyklus pohromy/krize a identifikovat zranitelné a kritické oblasti**. To znamená zaměřit se na analýzu potenciálních událostí, jež jsou trojího druhu:

- *nežádoucí a nemožné*
- *nežádoucí a možné*

- *žádoucí*

a mohou ovlivnit globální cíl.

Stanovení cílů plánování viz. Příloha č. 2.

3.3.1. Aktivní přístup ke krizovému plánování

V minulosti byly krizové plány zaměřeny především na připravenost a reakci na vznik krize. Tento přístup však byl velmi pasivní, protože se čekalo, až se událost vyskytne. Řízení rizik, na které tato etapa navazuje, však ukázalo, že je nutný aktivnější přístup spočívající v analýze zranitelnosti a transferu technologií, které slouží pro technická opatření, pro sledování faktorů rizik a pro varování.

3.4. Řízení rizik v krizovém plánování jako nástroj krizového managementu

I. etapa – návrh zmírňujících a preventivních opatření

Zranitelnost se vždy vztahuje k objektu či subjektu, a proto lze rozpoznat zranitelnost *fyzickou, demografickou, sociální, psychologickou, ekonomickou, organizační, komunikační* a v neposlední řadě to je zranitelnost samotného *systému řízení rizik a systému krizového řízení*. Důležitá je samozřejmě také znalost zranitelnosti ztrátou přírodních ochranných systémů (například masivní odlesnění). Mezi faktory zranitelnosti se zahrnují *skryté příčiny, nebezpečné podmínky, dynamika škodlivého jevu*.

Plánovat zmírňující opatření znamená tedy dobře porozumět riziku pomocí analýzy zranitelnosti, jež je založena na „naplnění“, nikoli výpočtu, následující „rovnice“:

$$P_s = f [P_h * (H_c + H_p) * (Z * (a_1 + a_2) * (h_1 + h_2))]$$

kde P_s je možnost, že pohroma způsobí škody nepřijatelné pro společnost/komunitu, P_h je možnost výskytu hazardu, jež je původcem vzniku pohromy, H_c je lidský činitel jako součást hazardu, H_p je přirozená podstata hazardu, Z je zranitelnost systému, a_1 je zvýšení zranitelnosti, a_2 je snížení zranitelnosti, h_1 je vliv špatného řízení (důsledkem může být krize), h_2 je míra kvalitního řízení, f popisuje vztahy mezi všemi proměnnými.

Zranitelnost se však nehodnotí staticky, nýbrž se chápe jako vyvíjející se veličina jak názorně ukazuje schéma v příloze č. 3.

Je třeba si uvědomit, že nelze analyzovat zranitelnost jen fyzickou (budovy a zařízení), nýbrž také, a možná především, zranitelnost sociální, protože ze znalosti sociální zranitelnosti se odvozují některé požadavky týkající se ukrytí a provizorního bydlení, zdravotní péče, potřeby potravin a vody a přístupu k veřejným službám během pohromy či krize.

Na základě analýzy zranitelnosti, respektive na stanovení její míry, se formulují požadavky na opatření organizační a technická, znamenající, že všechny budovy, zařízení, procesy se musí projektovat vhodným způsobem, který snižuje ze své podstaty možné budoucí škody. To vede k modifikaci systémů, revizi procesů a změně postupů. Opatření směřují k:

- **vyhnutí se riziku** – jsou to nestrukturální opatření mezi něž patří regulace užívání půdy, finanční pobídky a penále, předpisy užívání budov, prohlášení o územních rizicích atd.
- **proti šíření rizika** – zálohování kritické infrastruktury a životně důležitých systémů, zlepšování bezpečnosti staveb a procesů atd.
- **snížení zranitelnosti** – užívají se tzv. strukturální opatření mezi něž patří dodatečná výbava zařízení, užití vhodných konstrukčních norem atd.

Při plánování zmírňujících a preventivních opatření se postupuje následovně: nejprve se vytvoří představa o budoucí události a pak se postupuje odzadu krok za krokem prostřednictvím eskalace situací, aby se plánovači sami sebe ptali jak zlepšit danou situaci. Z toho postupu plynou dva důležité závěry:

1. Získá se představa jak se rozhodovalo během plánování.
2. Lépe se chápe jak vytvořit takové prostředí, které pak může značně napomoci v odezvě na pohromu či krizi.

V rámci zmírňujících opatření se řeší prevence zabraňující výskytu krizové situace tam, kde to je možné. Tam, kde prevence není možná, například živelné pohromy a přírodní jevy, se místo prevence staví na vytváření připravenosti – jak rychle zareagovat na vznik události. Kromě opatření by tato etapa měla upozornit na stavy nouze a pohotovosti a na záložní a rezervní plány pro nenadálé situace.

Zmírňovací opatření musí splňovat několik požadavků:

- Veřejnost musí být o opatřeních informována, protože neexistuje dokonalá nezranitelnost, jelikož nelze odstranit všechna rizika.
- Opatření musí být nákladově efektivní, aniž by se však podcenily přínosy opatření.
- Je nezbytné využívat transferu technologií.
- Opatření musí souviset s relevantními riziky

Ve zmírňujících opatřeních by se rovněž měla projevit žádoucí dělba práce mezi státem, krajskou samosprávou, specializovanými institucemi a občany:

Stát určuje zdroje financování, vytváří legislativní oporu pro opatření, koordinuje činnosti krajských samospráv a vytváří celostátní hodnocení rizik na základě krajských hodnocení.

Krajská samospráva analyzuje rizika a zranitelnosti, do územního plánování zahrnuje zmírňování přírodních rizik, přijímá vyhlášky a nařízení vycházející ze zákona na podporu vytváření opatření, využívá finanční zdroje státu.

Vládní agentury, pokud existují, koordinují úsilí výzkumných institucí a doporučují normy a standardy.

Soukromý sektor vytváří podnikatelské plány obnovy, napomáhá při realizaci technických opatření, podporuje povědomí o technických opatřeních mezi svými zákazníky.

Občan by měl mít vědomost o hazardech a rizicích působících v oblasti v níž žije, měl by podporovat přijetí a vynutitelnost opatření snižujících zranitelnost a akce k ochraně života a majetku před dopadem pohrom.

Na konkrétním případu z nedávné doby můžeme pozorovat, jak se jednotlivé fáze řízení krize, zejména z hlediska plánování, uplatňují i v situacích, které by jen těžko mohl někdo předvídat⁹:

Universitní nemocnice NYU Downtown Hospital je umístěna na Manhattanu pouhých pět bloků od Světového obchodního centra (WTC) a byla nucena 11. září 2001 řešit jednu z nejhorších událostí v historii. Útok na WTC a jeho následky - to byla situace, kterou si nikdo z pracovníků nemocnice předem nedokázal představit. Přesto je krizové plánování připravilo na její řešení lépe, než si mysleli.

⁹ Rawlings, M. *Health Facilities Management*, www.healthforum/publ, December 2001.

Nemocnice revidovala svůj krizový plán v lednu 2001, aby splnila nové standardy Spojené komise pro akreditaci zdravotnických organizací (JCAHO). Před událostmi v září 2001 prováděli rozsáhlý výcvik podle nového plánu, který je založen na krizovém organizačním systému Incident Command System (ICS). Poslední cvičení proběhlo v červenci 2001.

Krátce před 9. hodinou, kdy první letadlo narazilo do severní věže WTC, byla většina personálu nemocnice ještě na cestě do práce. Ti, kteří cestou viděli tuto destruktci, dorazili do nemocnice velmi otřeseni. Podobně mnozí, kteří již dorazili, viděli otřesné události z parkoviště a hlavní dvorany nemocnice.

Okamžitě uvedli do chodu krizový plán a vytvořením řídicího centra. Všechen personál se vrátil na svá oddělení a dostal příslušné pokyny. Veškeré plánované ambulantní výkony a výukové programy mediků byly zrušeny. Nemocniční kavárna byla urychleně připravena na ošetření očekávaných pacientů.

Brzy po 9. hodině řídicí centrum vypnulo všechna klimatizační a ventilační zařízení a uzavřelo všechny vnější zvlhčovače vzduchu, aby tyto systémy ochránili před dýmem proudícím od WTC. Personál byl vyzván, aby zavřel všechna okna.

Asi v 10 hodin se první věž WTC zřítla a prach se valil ulicemi směrem k nemocnici. Předchozí opatření krizového managementu však zabránila jeho průniku do budovy.

Po pádu první věže bylo všechno venku pokryto několikacentimetrovou vrstvou cementového prachu, včetně stovek lidí, kteří hledali úkryt ve dvoraně nemocnice. Určení zaměstnanci se tam starali o 450 až 500 lidí, kteří přišli z dolního Manhattanu. Omývali jim oči, podávali vodu a poskytli jim masky chránící proti prachu. Příchozí byli rozděleni do skupin podle bydliště a každé skupině byl přidělen zaměstnanec, který jim pomohl dostat se do bezpečí.

II. etapa – budování připravenosti

Budování připravenosti vychází prvotně ze stanovení míry zranitelnosti dané lokality, protože připravenost je schopnost zvládat pohromu či krizi. Připravenost se týká jednak úrovně připravenosti komunity samotné a jednak připravenosti Integrovaného záchranného systému. Připravenost má zajistit ochranu všech aktiv hmotných či nehmotných a zvládat projevy pohromy/krize. To znamená navrhnout takové organizační uspořádání, že všechny zdroje a služby, jež se mohou vyžadovat, se rychle mobilizují a rozmístí.

Připravenost sice vytváří určitá bezpečnostní opatření pro obec/společenství, ale nelze se připravit na všechny hrozby.

Návrh připravenosti by však neměl být prostou bilancí zdrojů (sily a prostředky) jak tomu často bývá. Připravenost znamená především zaměření na dva stavy z hlediska řízení – stav nouze a stav pohotovosti.

Bariéry v plánování

V plánování připravenosti existují tyto bariéry:

1. Obecná nechuť k plánování. Chybí vědomí přímé a náhlé hrozby, plán připravenosti soutěží s jinými prioritami, vyskytuje se nedůvěra v pracovníky krizového řízení a existují nejasnosti v odpovědnosti.
2. Pohroma/krize se liší od „rutinních“ nebezpečných událostí.
3. Existuje příznak „papírového“ plánu – plán vytváří iluzi připravenosti.
4. Informační a komunikační problémy: *system snímačů, čidel a hlášení* → *poskytovatelé informací* → *komunikační systém* → *uživatelé informací* → *výsledky*

Tyto bariéry lze překonat tím, že se plány vytváří pro nejzávažnější a nejpravděpodobnější krize a uživatelé plánu se zahrnou do jeho tvorby. A v neposlední řadě se vyvíjí takový plán, jehož části – komunikace, koordinace, kooperace a informační management, jsou společné všem typům krizí.

Plánování připravenosti sestává ze čtyř základních kroků:

Krok 1 – identifikace potenciálních dopadů na kritickou infrastrukturu (energetická síť, komunikační síť, vodovodní a kanalizační systém, veřejná zařízení a budovy).

Krok 2 – identifikace zdrojů lokality/komunity (náhradní zdroje energie, alternativní způsoby komunikace, dodávky vody a potravin, úkryt, doprava).

Krok 3 – návrh organizace (Integrovaný záchranný systém, krizový štáb, dobrovolné organizace, vládní orgány, podnikatelská sféra) a specifikace podpůrných funkcí: doprava, komunikace, veřejné práce (v případě obnovy lokality), hasiči, hromadná péče (ukrytí, zásobování atd.), řízení zdrojů (logistika, nákupy a smluvní vztahy), zdravotní péče, vyhledávání a vyprošťování, ochrana nebezpečných materiálů, potravin a voda, dodávky energie, vojenská podpora, informování veřejnosti, dobrovolníci a dárci, ochrana zvířat, legislativní podpora.

Konkrétní případ - Universitní nemocnice NYU Downtown Hospital, New York, 11. září 2001 ⁹:

V době napadení druhé věže WTC byla již nemocnice v nejvyšší pohotovosti a začínala přijímat pacienty se závažnými popáleninami, poraněné rozdrčením a inhalací kouře. Okamžitě byly instalovány ambulancí dekontaminační přenosné sprchy, aby se lidé mohli omýt od prachu. Sprchy byly vybaveny termostatickým mísícím ventilem kvůli teplotě vody. Připraven zde byl také zdroj medicínálních plynů pro případ potřeby přívodu vzduchu, nebylo však nutno je použít.

Telefonní spojení bylo přerušeno, takže využívali sporadicky fungující mobilní telefony a satelitní telefony. Vážným problémem celého města byla nemožnost kontaktovat úřad starosty města pro krizové řízení. Jeho velící stanoviště bylo umístěno v budově WTC, která byla nejprve evakuována a potom se zřítila. Trvalo dva dny, než bylo ustaveno náhradní pracoviště úřadu, do té doby byla komunikace velmi obtížná.

III. etapa – plán odezvy - reakce

Plán odezvy je souhrnem akcí realizujících se během a bezprostředně po dopadu krize a zajišťujících minimalizaci působení mimořádné události.

Plán začíná popisem nutných akcí pro zjištění a rozpoznání vzniklé situace – kde se vyskytuje nebo kde se bude vyskytovat, jak bezprostředně může působit a následně se odhaduje předpokládaná závažnost. Na základě zjištění se pak provedou dvě činnosti souběžně – varování a aktivace složek pro řešení vzniklé události.

V procesu varování je žádoucí zabývat se těmito skutečnostmi:

1. **Jak se bude varování vnímat** na základě znalosti charakteristik příjemce varování. Náleží do nich vzdálenost, sociální situace, psychologické vlivy (znalosti, zkušenost) a fyziologické (nezpůsobilost).

2. **Obsah varování** musí být formulován tak, aby byl srozumitelný, protože příjemce musí varování věřit, že je reálné a obsah je správný.

Obsah varování z hlediska komunikace, přenosu dat, by měl být následující:

- ✓ Původce, čas původu
- ✓ Vysílač, oprava chyb
- ✓ Pro koho je vysílání určeno

- ✓ Platnost sdělení
 - ✓ Událost – typ a charakteristiky
 - ✓ Závažnost události
 - ✓ Možnosti výskytu
 - ✓ Bezprostřední zóna ohrožení
 - ✓ Následná oblast ohrožení
 - ✓ Zvláštní charakteristiky události
 - ✓ Očekávané nebo projektované dopady na zdroje záchranného systému
 - ✓ Navrhované ochranné akce
 - ✓ Obsah varování pro obyvatelstvo
 - ✓ Varování musí být stručné, jedna až dvě minuty.
 - ✓ Jazyk varování musí být netechnický.
 - ✓ Důležité informace se musí poskytnout jako první.
 - ✓ Musí se popsat zasažené a ohrožené oblasti.
 - ✓ Upozornit, kde lze získat detailnější informace.
 - ✓ Místa pro získání dalších informací
 - ✓ Oddělovač pro konec sdělení
3. Potvrzení varování z několika zdrojů.
 4. Personalizace varování – kdo je cílová skupina přijímající varování.
 5. Rozhodnutí o komunikačních kanálech, četnosti šíření varování.

Velmi důležitá je účinnost varování, a proto je nutné mít na zřeteli některé skutečnosti:

- Varování jsou účinná, jsou-li poskytnuta lidem, kteří jsou skutečně ohroženi. Pokud varování zasáhne někoho, kdo není nijak ohrožen, má pak sklony nevsímat si budoucích varování.
- Pokud po varování se nevyskytne předpovězená událost, pak je pravděpodobné, že lidé další varování ignorují nebo odpojí varovné zařízení.
- Přiměřená reakce na varování závisí na tom, zda lidé byli vychováni tak, aby věděli o hrozbách a rizicích a podíleli se na tvorbě opatření.
- Varování musí poskytnou vždy novou informaci, protože varování, které jen připomíná se má méně účinkem. Při varování se musí počítat s jistými poznávacími limity, takže určitá standardizace je účelná.

Systém varování – kvalitativní faktor

V minulosti byl systém varování nastaven tak, aby odhaloval a monitoroval fyzické hrozby – dešťové srážky, povodně apod. V současnosti se ve varování přijímá koncept, že lidé se mění ve své zranitelnosti vůči projevům pohrom, a proto i varování musí vycházet z analýzy zranitelnosti. A tudíž současný systém varování má mít především informační charakteristiku (sirény již zdaleka nestačí), což znamená, že

- monitoruje a předvídá ze široké škály zdrojů dat a informací;
- analyzuje trvání, závažnost a územní rozsah, mapuje rizika;

- mapuje sociální zranitelnost a zranitelnost prostředí a určuje specifickou zranitelnost těch, jichž se varování týká;
- rychle integruje různorodé informace;
- vytváří varování ve vhodném tvaru.

Systém varování je tak dobrý, jak je dobrý jeho nejslabší článek – detekce a komunikace, a z toho důvodu systém varování musí být spojen se systémem detekce.

Současně s varováním se musí reagovat na zjištěné limity a omezení a na zatím zjištěné škody. Průběh krize řídí štáb, jenž je určen k řešení konfliktů mezi složkami a k rozhodování o prioritách zdrojů. Štáb může mít například toto členění: zpravodajství (vyhodnocování informací, koordinace informačního toku), řízení operace (inspekce na místě, počáteční reakce, zajištění bezpečnosti zásahu, péče o lidi a zvířata, vlastní zásah), logistiku (varování a evakuace). Přesto, že je zřízen štáb, tak koordinaci musí provádět vždy jedinec nikoli štáb. Rozhodovatel musí znát rozsah pohromy, velikost zasaženého území, úroveň příčinnosti (větvení událostí), odhad škod na infrastruktuře a majetku, stupeň zasažení populace a legislativní rámec.

Konkrétní případ - Universitní nemocnice NYU Downtown Hospital, New York, 11. září 2001 ⁹:

Při přerušeném telefonním spojení nefungovaly ani kabelové spoje. Jediným zdrojem informací zvenčí byly bateriové rozhlasové přijímače. Zaměstnanci ani management nemohl sledovat mnohé z toho, co sledoval celý svět. Na druhé straně byli na rozdíl od jiných nemocnic ušetřeni pozornosti sdělovacích prostředků, protože pro ohrožení kolapsem okolních budov byl dolní Manhattan uzavřen.

Brzy po pádu druhé věže WTC byl přerušen přívod plynu a vysokotlaké páry do nemocnice. Navíc kvůli značnému odběru vody při hašení požárů došlo také k poklesu tlaku vody a vznikly obavy z úplného výpadku. Proto dostal personál okamžitě pokyn k vytvoření zásob vody.

Kolem 16. hodiny byl přívod plynu a páry obnoven přesměrováním. Před zapnutím plynu společnost Con Edison, zajišťující tyto služby, provedla testy, aby nedošlo k únikům. Asi o hodinu později se i tlak vody začal opět vracet k normálu, v nemocnici se mohly vysterilizovat nástroje a opět tekla horká voda.

Jakmile však kolabovala po 17. hodině „budova 7“ jako třetí část WTC, byla v nemocnici přerušena dodávka elektřiny. Náhradní generátor na naftový pohon, který je určen pro 24 – 36 hodin provozu, byl okamžitě uveden do chodu. Generátor je umístěn na střeše budovy a byl proto pokryt silnou vrstvou prachu. Aby zajistili jeho bezchybný chod, personál v ochranném oděvu se po 4 hodinách střídal v jeho čištění a kontrolování.

IV. etapa – plán obnovy

Plán obnovy má zajistit návrat do normálního stavu jednotlivců, rodin a společenství a zabývá se **krátkodobou obnovou** podporující život a **dlouhodobou obnovou** zajišťující vytvoření takových podmínek, jež zabraňují budoucím škodám.

- Plán obnovy zpracovává operační charakteristiky ne nepodobné těm, které se používaly v etapě I a II:
- Charakteristika obnovy místní infrastruktury:
- Obnova komerčních zařízení (banky, supermarketů apod.) a obnova ekonomických činností
- Obnova zařízení veřejných služeb (školy, zdravotní střediska, dětská hřiště, sportovní zařízení apod.)

- Obnova bydlení včetně zařízení domácnosti
- Obnova hlavních služeb (plyn, elektřina, voda, kanalizace, telefon, dopravní systém, sběr odpadů)
- Obnova prostředí (dekontaminace)

Aby plán obnovy byl ve své realizaci úspěšný, je žádoucí plánovat z pohledu ohrožené a zasažené komunity.

Konkrétní případ - Universitní nemocnice NYU Downtown Hospital, New York, 11. září 2001 ⁹:

Měsíc po katastrofě NYU Downtown Hospital stále silně pociťovala její následky. Přístup k nemocnici byl blokován policejními zátarasy a Národní gardou, takže se personál i pacienti dostávali do budovy jen s obtížemi. Pacienti, kteří přijeli autem, byli posíláni pryč. Stalo se to dokonce i některým zaměstnancům, které policie nepovažovala za „důležité“.

Kabely provizorního přípoje k síti stále ještě ležely na chodnících a telefonní spojení s universitou a úřady také stále nebylo obnoveno.

Bylo však možno přijet k nemocnici metrem a managementem nemocnice byla zavedena pro pacienty doprava auty a malými autobusy z Brooklynu a Chinatownu.

Vzniklé ekonomické problémy působily ještě dlouhou dobu obtíže při řízení, provozu i údržbě této nemocnice.

Typové řešení výše uvedené techniky krizového managementu:

Stručný popis etap řízení krizové situace v NASA¹⁰.

1. Zmírnění a připravenost

Činnosti v této etapě se zabývají předcházení výskytu nežádoucí události nebo snižují zranitelnost organizace NASA tak, že minimalizují nepříznivé dopady prostřednictvím analýzy rizika a preventivních opatření. Mezi tyto činnosti náleží:

- a) Identifikace kritických akcí NASA, služeb a zařízení s důrazem, na ochranu a zachování zdrojů.
- b) Užití a provádění aktuálních Federálních směrnic a předpisů NASA. Všechny směrnice a předpisy jsou vyjmenovány s určením co a jak použít.
- c) Návrh, instalace a užití poplachového a varovného systému.
- d) Ochrana a posílení existujících zařízení – například odolnost vůči zemětřesení nebo vichřici, zabezpečení volných objektů atd.
- e) Dlouhodobé posílení v posilování odolnosti a zabezpečení zařízení a umístění zranitelných zařízení do bezpečnějších a vhodnějších míst.

2. Plánování

¹⁰ Bryce, C. P. *Stress Management In Disaster*, Washington: Pan American Health Organizatio, 2001.

Každé středisko NASA se věnuje připravenosti, programování a plánování systémů, které zajistí pohotovost a zvýší odezvu na mimořádnou nebo nouzovou situaci. Plánování se skládá z

- a) ustanovení koordinátora střediska připravenosti na mimořádné situace.
- b) analýzy hazardů a hrozeb prostřednictvím analýzy zranitelnosti.

3. Reakce /odezva

Určité postupy reakcí vyžadují zvláštní a specializované plány a činnosti, které se mohou očekávat a proto mohou být plánovány předem:

- a) Aktivace týmu pro organizaci odezvy na mimořádnou situaci.
- b) Aktivace Centra pro řízení mimořádných situací.
- c) Výcvik týmů.
- d) Využití systému řízení včetně telekomunikační podpory.
- e) Koordinace s místními, státními a federálními orgány.
- f) Vyrozumění a povolání klíčového a specializovaného personálu
- g) Posouzení škod.

4. Obnova

Činnosti zajišťují krátkodobé a dlouhodobé pokračování důležitých úkolů NASA, do kterých náleží:

- a) Poskytování speciálních údajů a informací týkajících se škod, nedostatku zdrojů a dopadů události.
- b) Vykazování výdajů na obnovu.
- c) Přístup do zařízení NASA, přidělení vládních prostředků.
- d) Určení mobilních, stálých nebo přenositelných telekomunikačních aktiv.
- e) Zajištění shody a dohody s vládními orgány.

Příklad postupu při řešení krize:

- a) Identifikace potenciální krizové situace (co/kdo je krizí ohrožen)
- b) Zabránit událostem, které by vystupňovaly krizi (návrh alternativních postupů)
- c) Izolovat původce krizové situace
- d) Stabilizovat situaci (určení konečného stavu)
- e) Sdělovat podstatné a přesné informace
- f) Udržet stabilizovanou situaci

4. Zásadní změny v přístupu k plánování a řešení krizových situací – přehodnocení dosavadních postupů v důsledku „nového terorismu“

Útok na Světové obchodní centrum v NY se stal mezníkem v pojetí terorismu, tak jak byl chápán od války v Golském zálivu do té doby, a byla potvrzena zásadní změna v definici bezpečnostního rizika ze strany terorismu.

Ohlášení nových teroristických akcí Usámy bin Ládina komentuje italská La Republica¹¹. Je známo, že Al-Kajdá má k dispozici víc než tisíc militantních bojovníků a možná přes 15 000 takzvaných zatím "spících" aktivistů, rozptýlených po celém světě. Je docela možné, že tato islámská "fatva" znamená "zelenou": rozkaz udeřit, na který každý z těchto "spáčů" čeká, aby přešel k akci. Tato situace bude nepochybně stále děsivější... ... Ohrožení se však týká všech, neboť "svatá válka" je zaměřena proti americkým zájmům všude na světě, píše La Republica.

Od okamžiku, kdy USA zahájily kroky směrem k odvetě za útok na Světové obchodní centrum začala tzv. „nekonvenční válka s terorismem“. Její začátek mimo jiné může být signálem k masivním teroristickým útokům kdekoliv na světě a v podstatě všemi dostupnými prostředky, včetně prostředků hromadného zásahu osob.

4.1. Biologický terorismus

Až donedávna se velice málo diskutovalo a psalo o biologickém terorismu. Biologické zbraně byly po minulá desetiletí podceňovány a zastíněny hrozbou nukleárních zbraní. Mezi politiky, administrátory i ve vědeckých kruzích převažoval názor považující biologický terorismus pouze za jakousi teoretickou možnost. Toto hledisko se opíralo o následující předpoklady:

- a) biologické zbraně byly v minulosti zřídka použity, takže bylo možno předpokládat, že nebudou zneužity ani v budoucnosti,
- b) jejich použití bylo kategoricky morálně i eticky odsouzeno, nepředpokládalo se, že by se vůbec někdo odvážil je použít,
- c) panovaly obavy z nepředvídatelnosti a nekontrolovaného šíření použitých agens,
- d) výroba dostatečných kvant patogenů či jejich toxinů ve formě umožňující jejich rozsáhlý rozptyl byla pokládána za tak obtížnou, že pouze málo vrcholných laboratoří by mohlo splnit požadované úkoly.

4.1.1. Vzrůstající hrozba

V současnosti existují státy i teroristické skupiny, které mají přístup k moderní technologii kultivace i vysoce nebezpečných patogenů a motivaci k jejich použití v aktech terorismu nebo války. Teprve po válce v Perském zálivu na začátku devadesátých let vyšlo najevo, že v Iráku existoval rozsáhlý program výzkumu biologických zbraní. Ten začal v polovině osmdesátých let v Muthaně, kde vědci zkoumali antrax, botulotoxin, ricin a aflatoxin. Teprve v r. 1995 bylo potvrzeno, že Irák disponoval bombami, letadly i hlavicemi SCUD plněnými biomateriálem. Do doby než inspektoři UN identifikovali a zničili hlavní výrobu biozbraní v Al Hakunu v r. 1996, irácký bioprogram vyprodukoval statisíce galonů tekutých spor antraxu i dalších biomateriálů. Dodnes jsou pochyby, zda se podařilo tyto zásoby zlikvidovat.

Na základě všech těchto poznatků byla v posledních letech přehodnocena situace, z níž vyplývá:

- a) hrozba akcí biologického terorismu je dnes, ve srovnání s minulostí, daleko větší (recepty na výrobu biologické zbraně jsou nyní dostupné i na internetu),

¹¹ Internet, www.izurnal.cz/izurnal_zprava/17759 .

- b) včasné odhalení podezřelých osob či teroristických skupin plánujících použití biologických prostředků a paralyzování přímých bioteroristických akcí je velice obtížné,
- c) opatření zaměřená proti hrozbě bioterorismu, pokud vůbec existují, mají pouze marginální podporu a minimální finanční zabezpečení.

Odhaduje se, že v úvahu možných agens pro biozbraně připadá asi 70 různých kmenů bakterií, virů, rickettsií nebo hub a toxinů. Z tohoto dlouhého výčtu potenciálních patogenů lze v praxi použít pouze několik. V seznamu dokumentu NATO, jež se zabývá mikroby a toxiny, je zapsáno kolem 30 infekčních agens, které by bylo možno použít k výrobě biologických zbraní. Pouze několik z nich lze snadno hromadně vyrábět a následně rozptýlit tak, aby způsobily onemocnění a smrt v počtech, které by paralyzovaly život a fungování veřejnosti v zasaženém městě nebo oblasti. Mezi faktory ovlivňující jejich výběr patří:

- a) stabilita patogenního agens ve vnějším prostředí,
- b) velikost infekční dávky,
- c) možnost dalšího interhumánního přenosu a
- d) dostupnost preventivních a profylaktických opatření a terapie.

4.1.2. Největší hrozby: neštovice, antrax a mor

Ze všech potenciálních biologických zbraní největší hrozbu představují neštovice, antrax a mor, i když zcela odlišnými klinickými projevy i epidemiologickou charakteristikou. Ve srovnání s poznatkami rozsáhlé devastace po použití nukleárních zbraní za II. světové války, chybějí dosud poznatky o účinku širokého plošného použití biologických zbraní. Epidemie neštovic v Jugoslávii v r. 1972 a antraxu v Sovětském svazu v r. 1979, jež vznikla náhodným uvolněním antraxových spor ze závodu produkujícího biozbraně ve Sverdlovsku, naznačují do jisté míry rozsah i charakteristiku vzniklých problémů.

4.2. Aktuální nebezpečí – použití aerosolu antraxu

Antrax patří již od čtyřicátých let dodnes mezi nejzávažnější kandidáty pro válečné i teroristické použití. Je působen bakterií *Bacillus anthracis*, která postihuje v přírodě se pasoucí skot, ovce, kozy i koně. U lidí dochází k přirozené nákaze kontaktem s nakaženým zvířetem, kontaminovaným masem nebo prostřednictvím živočišných produktů (kůže nebo vlna). Klinicky se onemocnění vyskytuje ve třech formách kožní, plicní a gastrointestinální (orofaryngeální či abdominální). Nejčastější je kožní forma projevující se černou zduřenou pustulou. Antibiotická terapie snižuje úmrtnost na méně než 1%. Použití antraxu jako biologické zbraně je doprovázeno daleko vyšší letálností. Nejnebezpečnější formou je použití aerosolu antraxových spor. Jejich vdechnutí vyvolá v průběhu 4-10 dnů inhalační (plicní) antrax. U některých jedinců se může inhalační antrax vyvinout v 1-9 dnech či naopak u některých až po 6-8 týdnech. Klinické příznaky se objevují jakmile se spory změní v aktivní bakterie, které se začnou množit a produkovat toxin, který působí zduření a krvácení, nejprve v mediastinálních lymfatických uzlinách. Příznaky typické pneumonie se nestačí rozvinout pro rychle se vyvíjející celkovou intoxikaci a šok. Asi u poloviny postižených se dostavuje těžké postižení mozkových blan. Antibiotika většinou nemohou ovlivnit rychlý průběh nemoci. Protože nákaza se nešíří z člověka na člověka a usuzuje se, že není nutno karanténizovat, vakcinovat či chránit antibiotiky kontakty nemocných, pokud nebyly rovněž exponovány původnímu aerosolu.

4.2.1. „Krizový scénář, použití antraxu“

Dle odborné literatury bychom mohli očekávat po inhalaci aerosolu antraxu následující scénář, který by byl velmi pesimistický. Uvolněný aerosol antraxu nesený větrem by nenápadně postupoval napadeným územím a prostupoval budovy. Dva dny po expozici infekčnímu aerosolu by se v ordinacích lékařů a v přijímacích odděleních nemocnic objevili první pacienti s různými nespecifickými symptomy a příznaky začínajícími horečkou, bolestmi hlavy, dýchacími obtížemi – kašlem. V průběhu dalších dvou dnů by nastalo kritické zhoršení nemoci, kterému by většina postižených podlehl. Smrtelnost této klinické formy přesahuje 85%. Je sporné, zda by antibiotická terapie nasazená po objevení se symptomů přinesla pacientům nějaký prospěch. Protože lékaři neviděli ve své praxi případ inhalačního antraxu a mikrobiologické laboratoře mají omezené zkušenosti s laboratorní diagnostikou této nákazy, uplynulo by nejméně dalších 3-5 dní, než by byla stanovena definitivní diagnóza.

Stanovení diagnózy by doprovázely úvahy jaká opatření nutno organizovat v nadcházejících 6-8 týdnech. Mají se vakcinovat osoby podezřelé z nákazy? Mají se profylakticky podávat antibiotika? Ačkoliv se nákaza nešíří z člověka na člověka, má antrax další nepříjemné vlastnosti. Osoby exponované aerosolu mohou náhle onemocnět až do osmého týdne od prvotní expozice. Tyto případy by bylo možno ochránit aplikací antibiotik, ty by však bylo nutno podávat denně nejméně po dva měsíce. Toto období by bylo možno zkrátit aplikací antraxové vakcíny. Experimentální studie naznačují, že dvě dávky vakcíny aplikované v rozmezí dvou týdnů mohou chránit od 30. dne po prvotní inokulaci vakcíny. V současnosti však není antraxová vakcína dostupná pro civilní použití. Pokud je známo, žádné město dnes nemá plány ani dostatek zásob antibiotik, které by umožnily jejich hromadnou distribuci po 60 dní.

5. Požadavky bioobrany

Donedávna možnost použití biologických zbraní a bioterorismu byly hrubě podceněny a země jsou zcela nepřípravené bránit se tomuto nebezpečí. Hrozba bioterorismu je dnes reálná a komplexní. Čelit této hrozbě vyžaduje širokou mezinárodní spolupráci. V r. 1998 v Moskvě se prezident Clinton a Jelcin dohodli urychlit jednání, která by nově upravila dosavadní konvenci o biozbraních tak, aby odpovídala dnešním požadavkům. Společná komise údajně pracuje na nových dodatcích, které by měly znemožnit další rozšiřování biozbraní. Globálně je nutné zintenzivnit zpravodajskou a informační činnost, zpřísnit tresty za výrobu biozbraní a drasticky zvýšit tresty za uskutečněné teroristické použití patogenů, jedů a toxinů. Je rovněž nutno zvýšit mezinárodní vědeckou spolupráci v hledání způsobů účinné ochrany proti bioterorismu a biozbraním.

5.1. Nedostatečná připravenost – obavy kontra realita

Bioteroristé většinou nevarují před svými aktivitami. Provedený biologický útok by byl s největší pravděpodobností zjištěn až po mnoha dnech či týdnech. Prvotním průkazem užití biozbraně by byly s největší pravděpodobností až postižené osoby vyhledávající ambulance místních lékařů a poliklinik a periferních nemocnic. Specialisté infekčních chorob a epidemiologie by doplnili tuto „první linii detekce“. Na rychlosti stanovení správné diagnózy, aplikace terapie a protiepidemických opatření by záviselo, zda budou postiženy desítky, stovky či tisíce lidí. V sázce by byl rovněž život lékařů a ošetřujícího personálu. Bohužel, dnes pouze několik málo z nich vidělo být i jediný případ neštovic, moru či antraxu nebo si vzpomnělo na diagnostické charakteristiky těchto chorob. Rovněž tak, pouze ojediněle pokud vůbec, existují mikrobiologické laboratoře, které by mohly dostatečně rychle verifikovat předběžné klinické diagnózy.

Rostoucí strach z možného biologického útoku vede k zrychlení všech příprav k účinné obraně proti biozbraním. Bioobrana vyžaduje znalosti o charakteru a schopnostech patologických agens, o možných způsobech jejich šíření, o jejich výsledných efektech

v napadené populaci a o obranně preventivních a profylaktických opatřeních. V současnosti v řadě států probíhá široká informační kampaň upozorňující na nebezpečí bioterorismu. Ta je především zaměřená na branné a bezpečnostní složky a zdravotnickou službu. Dochází k úzké spolupráci jak vládních orgánů, tak mimovládních zainteresovaných skupin, ke spolupráci speciálních armádních složek s experty zdravotnictví, civilní ochrany a bezpečnostních útvarů.

Příprava expertů však vyžaduje dlouhodobé školící úsilí vzhledem k počtům a různosti jednotlivých profesí a odborností nutných k likvidaci následků bioterorismu. Je organizováno doškolování terénních lékařů a lékařů příjmových oddělení nemocnic v diagnostice a léčení nejdůležitějších hrozících nálezů. Infekcionista a epidemiologové se školí v diagnostice, plánování a organizaci protiepidemických opatření týkajících se důležitých patogenů, jež by mohly být použity bioteroristy. Personál laboratoří se doškoluje v rychlých laboratorních metodikách. Školením procházejí i řídicí zdravotnické kádry, jež se zabývají otázkami rychlé mobilizace vyčleněných zdravotnických pracovníků a organizace obranných opatření. Kromě toho pracovníci veřejného zdravotnictví vylepšují stávající integrovanou komunikační síť a prohlubují účinnost průběžné epidemiologické surveillance. Veřejná správa vytváří zásoby důležitých vakcín, antibiotik a diagnostických biopreparátů. Výzkumníci pokračují v hodnocení možných účinků biozbraní a hledají nové cesty k ochraně obyvatelstva.

5.1.1. Zranitelnost společnosti a nutnost její sebeobran

Všeobecně lze konstatovat, že je daleko snadnější vyrobit biologické zbraně, než vytvořit efektivní systém obrany proti nim. V současnosti ani průmyslově nejvyspělejší země nemohou garantovat účinnou ochranu svého obyvatelstva. Ty si však již bohudík uvědomují svoji zranitelnost. Není tajemstvím, že i naše společnost není připravena vypořádat se s teroristickým útokem, při kterém by byly užity biologické prostředky.

Samozřejmě, že hrozbou bioterorismu a biozbraní nelze přeceňovat, ale nelze ji ani podceňovat. Vždyť žijeme v době, kdy možnost teroristického použití biozbraní se stává realitou. Nelze než být připraveni. Z dlouhodobějšího hlediska to znamená být připraveni diagnostikovat v našich podmínkách naprosto neobvyklá patogenní agens a aplikovat co nejrychleji účinná protiepidemická opatření. To vyžaduje školené kádry kliniků, epidemiologů a mikrobiologů i postupné vybavení mikrobiologických laboratoří moderními přístroji umožňujícími rychlou diagnostiku. Tak budeme připraveni vypořádat se nejen s účinky bioterorismu, ale i s následky zánosu nových, exotických a nám dosud neznámých nálezů.

Z krátkodobého hlediska je nutno vypracovat plány opatření proti bioteroristickému útoku, zajistit základní zásoby vakcín a antibiotik, organizovat speciální školení vybraných zdravotnických pracovníků v rámci měst, krajů i státu. To vše si vyžádá čas a prostředky, kterých bohužel není nazbyt.

5.2. Boj proti terorismu – možnosti dalšího postupu v civilním nouzovém plánování

V EU i v NATO postoupilo tzv. civilní nouzové plánování do popředí zájmu a snah a tím se stává zásadním doporučením i pro nás. Postupy určené pro nouzové plánování a řešení krizových situací je nutno připravovat přinejmenším regionálně, lépe celostátně. Záchrané systémy se musí budovat integrovaně. V jednotlivých zemích se považují za nejvíce pohotovostní záchrané systémy hasičů. Okamžitý zásah těchto složek se projevil i 11. září v USA, kde má tento systém dlouholetou tradici. Důležitá je též **včasná a kvalitní informace**, mimo jiné i informace zpravodajských služeb.

Personál pracující v Integrovaném záchraném systému (IZS) je nutno "specificky připravit na neočekávané situace", protože například s terorismem nebojují profesionální armády, ale civilní složky. Jeho relativní počet, tj. počet profesionálních pracovníků ve Zdravotnické

záchranné službě, v ochraně vodáren a energetických zdrojů a v dalších speciálních službách má představovat 2 - 4 % průceschopného obyvatelstva¹².

V České republice bude od 1.1. 2003 zavedeno stejně jako v zemích EU jednotné číslo tísňového volání 112. Příprava operačních pracovníků na zvládnutí volání a výzev musí být dokonalá, aby nedošlo ke zpomalení ve vyslání odpovídajících složek - např. ve zdravotnických indikacích. Kromě jednotného čísla 112 bude stále platná série čísel tísňových volání. Obecně je třeba zvýšit povědomí obyvatel k tzv. sebeochraně občana reflektující i nové situace a rizika. Do hromadných sdělovacích prostředků bude (stejně jako v zemích EU našimi volenými zástupci) doporučeno zařadit programy Týdne civilní ochrany, zpracované odborně správně a navíc divácky atraktivní formou. Legislativa musí urychleně připravit systém na úrovni zákonů a určit odpovědnost jednotlivců za plnění těchto zákonných povinností. Nelze pominout, že obětavost našich záchranářů je stejně vysoká a kvalifikovaná jako v zahraničí. Výhrady jsou však k týmovému know-how. Získání odborné připravenosti se předpokládá v roce 2002 v gesci ministerstva zdravotnictví, doplňování vybavení je úkolem ministerstva vnitra. Celkový odhad finančních nákladů převyšuje 1 mld.Kč. Obyvatelstvo nemá v současné době k dispozici žádný ucelený systém programu výuky první pomoci. Český červený kříž byl pověřen zřizováním složek druhého sledu - humanitární pomoci, což je třeba ve světle nových skutečností znovu zvážít.

ZÁVĚR

Při návrhu modelů a postupů manažera a jeho týmů byly vzaty v úvahu konkrétní druhy rizik.

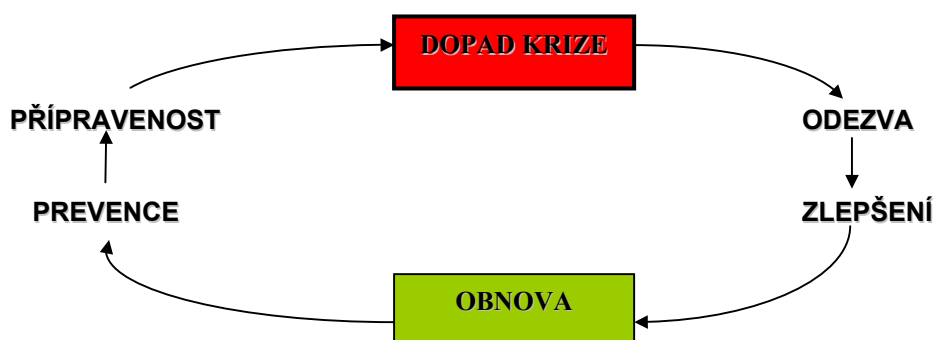
V částech, kde je věnován prostor praktickým příkladům použití technik krizového managementu v praxi, jsou uvedeny případy skutečných krizových situací. Tyto příklady se týkají poměrně nedávné doby, kdy mnoho z dosavadních postupů, pohledů a předpokladů přestalo platit v plné míře. Tyto skutečnosti naznačují, že je tato problematika stále ve vývoji a je neustále potřeba se výše zmíněnými aspekty zabývat. Tento úkol však mnohonásobně přesahuje rámec jakékoli odborné práce a dá se říci, že v současné dynamické době je to proces nikdy nekončící.

¹² Internet, www.medicina.cz/publ_3564_hl .

PŘÍLOHY

Příloha č. 1.

PLÁNOVÁNÍ A ŘÍZENÍ KRIZE



Etapa prevence – cíl: snižovat výskyt faktorů umožňující vznik krize, zabraňovat politickému a sociálnímu napětí,

nástroj: plánování

Etapa připravenosti – cíl: minimalizovat překvapení, předvídat spouštěcí faktory krize, zabránit chybným rozhodnutím

nástroj: monitorování, plánování, výcvik, ověřování komunikace a funkčnosti organizace

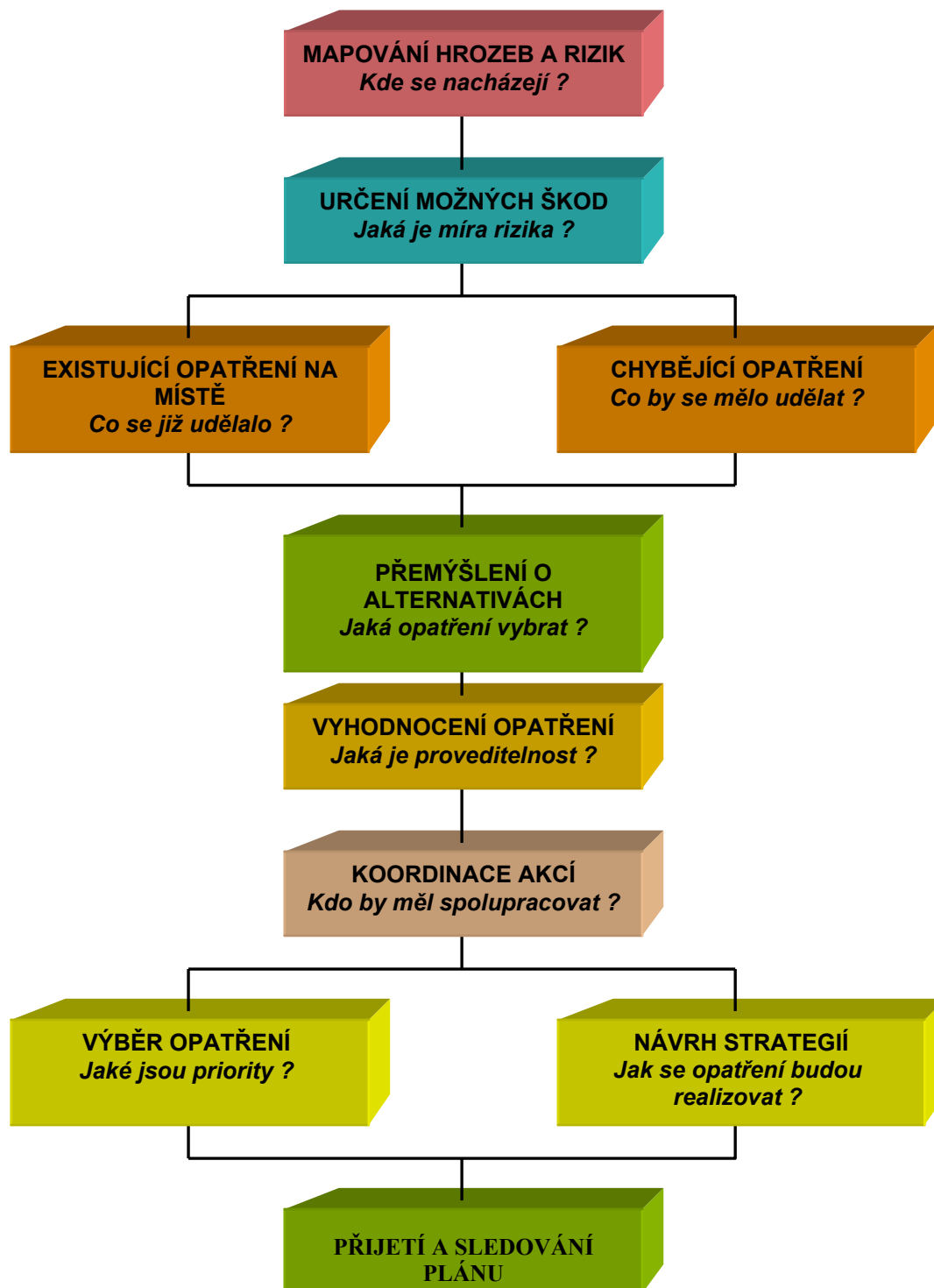
Etapa odezvy – cíl: rychlost, účinnost a efektivnost rozhodování (rozhodovat správně o správných věcech)

nástroj: záložní plány pro nenadálé situace

Etapa obnovy – cíl: účinné a efektivní akce, opatření finančních zdrojů

nástroj: plánování, organizování, rozpočtování

KRIZOVÉ PLÁNOVÁNÍ - MODELOVÁNÍ



ZRANITELNOST
NÁZORNÉ SCHÉMA JEJÍHO VÝVOJE



ekonomický stav	nedostatek zdrojů	křehkost ekonomiky
chudoba	nedostatek informací	neefektivní státní správy
vzdělanost	urbanizace	kritická infrastruktura
ideologie	migrace	občanské nepokoje
atd.	degradace prostředí atd.	atd.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

Antušák, E. *Přehled základních pojmů krizového managementu*. Studijní pomůcka, Praha: VŠE - IKM, 1999.

Antušák E. *Základy krizového managementu - Místo a úloha krizového managementu v systému obrany a bezpečnosti České republiky, trendy rozvoje v návaznosti na interoperabilitu s NATO*, Praha: VŠE -IKM, 1999.

Bezpečnostní strategie České republiky, MO ČR AVIS, Praha 1999.

Bryce, C. P. *Stress Management In Disaster*, Washington: Pan American Health Organizatio, 2001.

Fink, S. *The Crisis Management, Planning for the Inevitable*, Amacom, American Management Association, 1998.

Internet, www.izurnal.cz/izurnal_zprava/17759 .

Internet, www.medicina.cz/publ_3564_hl .

Rawlings, M. *Health Facilities Management*, www.healthforum/publ , December 2001.

Štrauch D. *Krizový management: zvládání neočekávaného, neznámého a nechtěného* (odborná publikace), Praha, 1998.

The Crisis Management, *Planning for the Inevitable*, Amacom, American Management Association, 1998.

Vodáček, L.-Vodáčková, O. *Management, teorie a praxe pro 90. léta*. Praha: Management Press, 1996.

§ 2 písm. b) zákona č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému.

§ 2 písm. a) zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů.