

Univerzita Pardubice

Fakulta ekonomicko-správní

# Ekonomika bezpečnosti

Distanční opora

Mgr., Ing. Bohuslav Pernica, Ph.D.



Pardubice 2019

Univerzita Pardubice  
Fakulta ekonomicko-správní

# **Ekonomika bezpečnosti**

Distanční opora

Mgr., Ing. Bohuslav Pernica, Ph.D.



Tato publikace neprošla jazykovou korekturou.

Recenzenti: prof. Mgr. Oldřich Bureš, Ph.D., doc. Mgr. et Mgr. Oldřich Krpec, Ph.D.

© Mgr., Ing. Bohuslav Pernica, Ph.D., 2019

ISBN 978 - 80 - 7560 - 263 - 3

## Obsah

1	Konceptualizace, institucionalizace a zdrojové zajištění funkce bezpečnosti ...	7
1.1	Pojem státu/regionu a bezpečnosti .....	7
1.2	Koncept bezpečnostní/obranné struktury .....	10
1.3	Institucionální rámec bezpečnostní politiky .....	13
1.4	Dynamika institucionalizované bezpečnosti .....	14
2	Bezpečnost jako statek a produkce bezpečnosti.....	16
2.1	Pojem statku a služby .....	16
2.2	Produkční proces a uspokojení poptávky po bezpečnosti.....	16
2.3	Kapitál a personál v bezpečnostním systému .....	18
3	Projektování funkcionality bezpečnostní instituce a její výstavba .....	21
3.1	Funkcionalita (schopnost/kapacita).....	21
3.2	Projekt .....	22
3.3	Změna funkcionality (inovace/scénář).....	23
3.4	Výstavba schopností (programování, reforma, transformace).....	25
4	Strategické plánování funkcionality bezpečnostního a obranného systému....	27
4.1	Systém (bezpečnostní/obranný) .....	27
4.2	Strategické chování/prostředí/řízení.....	28
4.3	Strategický dokument.....	29
5	Zdrojové zajištění bezpečnosti: faktor práce (základní charakteristiky) .....	33
5.1	Zdroje a jejich získávání .....	33
5.2	Lidské zdroje/personál .....	34
5.3	Personální struktura (charakteristiky personálu).....	35
5.4	Personální politika.....	38
6	Zdrojové zajištění bezpečnosti: faktor práce (nucená práce/povinná služba) .	41
6.1	Doktrína/koncepce celkových sil .....	41
6.2	Nucená práce/služba.....	42
6.3	Společenská služba.....	44
6.4	Branná daň.....	45

7 Zdrojové zajištění bezpečnosti: faktor práce (dobrovolnictví a personální záloha) .....	48
7.1 Záloha bezpečnostního systému.....	48
7.2 Paramilitární bezpečnostní složky.....	50
8 Zdrojové zajištění bezpečnosti: faktor práce (genderové aspekty).....	55
8.1 Model reprezentace společnosti .....	55
8.2 Ženy v bezpečnostních sborech a ozbrojených silách .....	56
8.3 Efekty a náklady genderové politiky.....	56
8.4 Gender v post-konfliktní rekonstrukci státu.....	57
9 Zdrojové zajištění bezpečnosti: faktor kapitálu I.....	59
9.1 Pojem kapitálu (věcné prostředky, výzbroj a výstroj) .....	59
9.2 Akviziční proces.....	61
9.3 Kapitálová strategie (technologický růst) .....	62
10 Zdrojové zajištění bezpečnosti: faktor kapitálu II.....	64
10.1 Jedinečné projekty .....	64
10.2 Obranný výzkum a vývoj .....	65
10.3 Účelnost, hospodárnost a efektivnost.....	66
11 Zdrojové zajištění bezpečnosti: financování bezpečnosti I.....	70
11.1 Veřejné finance a státní rozpočet .....	70
11.2 Rozpočtový cyklus, priority a plánování .....	71
12 Zdrojové zajištění bezpečnosti: financování bezpečnosti II .....	75
12.1 Vojenské výdaje .....	75
12.2 Metody financování výdajů na bezpečnost a obranu .....	76
12.3 Mezinárodní srovnatelnost výdajů na obranu a bezpečnost .....	78

## Úvod

Podle *Klasifikace ekonomických činností (CZ-NACE)* patří problematika obrany a bezpečnosti do *sekce O – Veřejná správa a obrana; povinné sociální zabezpečení*. Podle odvětvového třídění výdajů státního rozpočtu patří záležitosti obrany a bezpečnosti do páté z šesti skupin s názvem *Bezpečnost státu a právní ochrana*. Na otázky zajišťování vnější (obrans) i vnitřní bezpečnosti českého státu tak lze pohlížet z odvětvového hlediska. Jednotlivá hospodářská odvětví se mezi sebou neliší jen rozdílným účelem a významem ve fungování ekonomiky a společnosti, ale také v daném odvětví „rozšířeným způsobem myšlení“ – používanou terminologií, koncepty a modely používanými pro operacionalizaci v odvětví typických situací. Tyto odlišnosti mezi odvětvími existují i přesto, že pro fungování institucí vytvářejících odvětví existuje stejná regulace, např. rozpočtová pravidla.

Cílem předmětu *Ekonomika bezpečnosti* je seznámit studenty s konceptem státu, společnosti a ekonomiky prezentovaného ve společenských vědách a se způsoby a institucionálním zajištěním ochrany individuů, skupin, např. rodin, a komunit, např. obcí, a národů uvnitř státu v prostředí charakterizovaného hrozbami a riziky tak, aby byly vytvořeny předpoklady pro dlouhodobý a udržitelný sociální rozvoj státu a společnosti. Takto jsou v předmětu nejdříve ukázány základy výstavby schopností bezpečnostního systému státu, a posléze je řešeno zdrojového zajištění výstavby a fungování těchto schopností. Na ně je nahlíženo jako na kombinaci lidské práce a kapitálu, kde k jejich výstavbě a použití v podobě tzv. operace je třeba veřejných financí. Stranou takto pojatého kurzu záměrně zůstávají otázky týkající se soukromé bezpečnosti, bezpečnostních agentur a podnikání v oblasti obrany a bezpečnosti, neboť jde o samostatný okruh problémů.

Kurs *Ekonomika bezpečnosti* je určen začátečníkům, kteří zvládli základy mikroekonomie, veřejné ekonomie, veřejných financí a případně veřejné politiky. Základní teorie, modely a koncepty, s kterými tyto předměty pracují při vysvětlování fungování ekonomiky a společnosti jsou aplikovány do prostředí obrany a bezpečnosti. Kurs je rozdělen do 12 lekcí uspořádaných do dvou bloků. Lekce 1–4 jsou věnovány konceptuálním záležitostem možností racionálního řízení procesu výstavby schopností českého bezpečnostního systému bez potřeby jeho privatizace. Druhý blok je věnován problematice zdrojů potřebných k této výstavbě, tj. zdrojům lidským (personál), věcným (kapitál, majetek) a peněžním (veřejné finance). Tato distanční opora je určena zejména pro potřeby

kursu zpracovaného v prostředí Moodle na Univerzitě Pardubice, který využívá předností „moodlovské formy“, jako je možnost propojení na audio a video materiály, odkazy na datové zdroje, nebo encyklopedické definice.

Opory však lze využít pro potřeby vedení obdobných kursů na jiných vysokých školách, kde je problematika ekonomiky a managementu obrany vyučována. Vlastní kurs je možné si vytvořit právě s využitím této distanční opory, neboť u každé lekce je uvedena sekce klíčových slov

**klíčová slova:**



kterým má student věnovat pozornost při svém studiu, a také literatura

**literatura:**

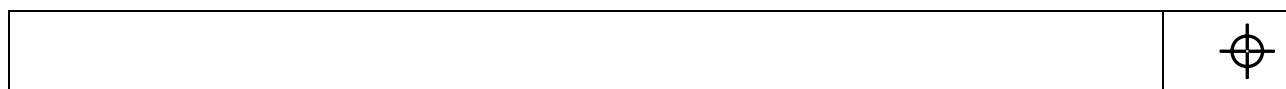


použitá k vytvoření lekce. Většina pramenů je dostupná v elektronické formě, takže zájemci s hlubším zájmem o problematiku kursu se k ní většinou mohou dostat „googlováním“. Zájemci ovšem také mohou použít i jiné prameny s obdobou problematikou.

Vyskytuje-li si však ve výkladu nějaká definice nebo pojem potřebný pro pochopení výkladu, jsou tyto v této distanční podobě označeny takto



Každá lekce začíná sekci znalostí a kompetencí



které by měl student obsáhnout a dosáhnout absolvováním příslušné lekce.

Každá z lekcí je pak zakončena rekapitulací učiva v podobě čtyř bodů

1.



po které následují otázky a úkoly k samostudiu

•



Tím každá z lekcí končí.

## 1 Konceptualizace, institucionalizace a zdrojové zajištění funkce bezpečnosti

Po absolvování této lekce byste měli rozumět konstrukci státu z pohledu společenské smlouvy a tzv. vestfálského paradigmatu. Dále byste měli získat přehled o volbách pro organizování tzv. tvrdé bezpečnosti, které jsou prezentovány bezpečnostní/obrannou strukturou. Také byste měli získat přehled o institucionálním rámci pro organizaci bezpečnosti České republiky a zároveň byste si měli uvědomovat procesní a organizační souvislosti zajišťování bezpečnosti v rámci demokratického politického cyklu.



**klíčová slova:** *Leviathan, společenská smlouva, vestfálský systém, právo a povinnost státu zajišťovat bezpečnost, ústavní instituce, veřejná správa, státní správa, národní bezpečnostní instituce, bezpečnostní sbory a ozbrojené síly, integrovaný záchranný systém, bezpečnostní rada státu, hard/soft power, bezpečnostní/obranná struktura, bezpečnostní/obranný systém, bezpečnostní/obranná legislativa.*



### 1.1 Pojem státu/regionu a bezpečnosti

Klíčovým pojmem v analýze bezpečnosti je stát (centrální vláda). Jde o mocenského suveréna, který se o monopol moci – právo použít sílu k dosažení svých cílů – může dělit s jinými subjekty. Jde buď o územně samosprávné celky (kraj, obec), anebo soukromé subjekty (občan, firma). Stát, jako předmět studia, je předmětem celé řady oborů. Jde např. o politickou geografii (geopolitika), ekonomii (makroekonomie), politologii, sociologii (společenská smlouva) a právo (mezinárodní právo, ústavní právo). Pro potřeby dalšího výkladu je klíčové pojetí státu z pohledu mezinárodního práva. Plnohodnotný stát je určen prostorem, obyvatelstvem příslušným k tomuto prostoru a vládě (moci), které je efektivně schopna kontrolovat území a regulovat vztahy mezi subjekty operujícími na území (v prostoru), které má pod kontrolou.

**Prostor**, který patří státu, je sice vymezen povrchovými hranicemi, které mohou probíhat po souši nebo vodě, např. středem vodního toku nebo vodního díla, ve skutečnosti jde o třídímenzionální prostor, který má každá vláda povinnost kontrolovat. Nad povrchovou hranicí patří státu jeho vzdušný prostor zakončený kosmem a pod povrchovou hranicí patří do výlučné moci státu vše až do centra zemského jádra. U přímořských států patří do odpovědnosti státní moci také výlučná ekonomická zóna – území moře 200 námořních mil od pobřeží, které má stát právo využívat ekonomicky. Její součástí jsou teritoriální vody (výsočné



vody, pobřežní vody, pobřežní moře) vymezené pásmem 12 námořních mil od linie pobřeží.

**Obyvatelstvem** státu se rozumí občané státu, kteří se ke státu a vládě hlásí, a další osoby, které na území státu prodlévají, ale nejsou jeho občany. To je však nevylučuje z toho, že by nemuseli respektovat řád vytvářený a prosazovaný státní mocí. Teoreticky může být stát tvořen jediným občanem, aby se dostalo definici státu jako kombinace prostoru, obyvatel a moci.

**Státní moc** nad územím a obyvatelstvem (centrální vláda) musí být soustavná, může však mít celou řadu forem strukturovaných ústavním pořádkem. Takto je např. Česká republika pluralitní demokracií a jednotnou republikou. Základní povinností centrální vlády je zajistit bezpečnost.

„Zajištění svrchovanosti a územní celistvosti České republiky, ochrana jejích demokratických základů a ochrana životů, zdraví a majetkových hodnot je základní povinností státu.“ čl. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů.	!
---	---

Bezpečnost České republiky jako státního a politického útvaru je členěna do šesti vzájemně propojených oblastí. Tato konstrukce odráží na jedné straně vestfálské pojetí státní suverenity a na druhé straně pak reflektuje konstrukci společenské smlouvy mezi státem a obyvateli v křesťanském společenství. Podle Vestfálského míru (Instrumenta Pacis Westphalicae) platí, že **ten, kdo představuje centrální vládu daného státu, má právo a povinnost budovat, udržovat a provozovat ozbrojenou sílu určenou k ochraně a obraně území, které k danému státu patří.** Takto je zajištěna nejenom bezpečnost jeho jako instituce, ale také obyvatel nacházejících se pod jeho správou území.

Vestfálský systém států je důsledkem Třicetileté války (1618–1648), ozbrojeného konfliktu vedeného na pozadí etnických odlišností (římskokatolická církev versus kalvinismus a luteránství) tehdejších feudálních panovnických rodů, který byl pro ekonomiku i hospodářství středověké Evropy ničující. Území opakovaně zasažená válkou zaznamenala 30procentní úbytek obyvatelstva a v tomto kontextu vzniklo dílo, které se stalo základem moderních úvah o bezpečnosti založené na společenské smlouvě. Tím je kniha Thomase Hobbesa (1588 –1679) s názvem *Leviathan neboli o podstatě, zřízení a moci státu církevního a občanského* vydaná v roce 1651.

<p><b>Leviathan</b> je mořská příšera zmíněná ve <i>Starém zákoně</i>, která se chystala spolknout slunce a uvrhnout svět do chaosu. Leviathan je slovo hebrejského původu v dnešní době označující také velrybu. V křesťanství jde o alegorii sil chaosu předtím, než byl stvořen svět. Satanismus považuje Leviathan za jednoho ze čtyř princů pekla, tj. jde o odpůrce Boha – bytosti, která světu dává řád a mír.</p>	!
---	---

Tato kniha je alegorií na moc tehdejších panovníků a jejich schopnost ochránit obyvatelstvo na jimi spravovaných územích před ozbrojenou mocí jiných států. Hlava státní moci symbolizuje Stvořitele, který je sto chránit obyvatele před řáděním biblické nestvůry Leviathana a dávat jejich životům řád. To představuje základní princip legitimizující (ospravedlňující) vládu nad lidmi a územím. Tedy to, proč se svobodní lidé zdržují na území jednoho státu a nikoliv jiného státu je dáno pomyslnou společenskou smlouvou mezi státní mocí a jimi.

<p><b>Teorie společenské smlouvy</b> vysvětluje loajalitu svobodných obyvatel ke konkrétnímu státu tím, že tito vymění část své svobody za vztah ke státu. Za to se jim dostává ochrany, když jsou přiznána a chráněna určitá práva a také získávají určité jistoty ve svém životě. Motivací člověka k takovému svazku je averze k riziku, tj. preference jistoty, řádu a pořádku, před nejistotou života, chaosem a strachem.</p>	!
--	---

K nejdůležitějším autorům, kteří jsou považováni za představitele teorie společenské smlouvy a na jejichž filosofii je založen západní svět, dále patří anglický filosof John Locke (1632–1704) a jeho dílo *Dvě pojednání o vládě* vydané v roce 1689 a francouzský polyglot Jean-Jacques Rousseau (1712–1778) s dílem *O společenské smlouvě* zveřejněném v roce 1762. Locke rozšířil úlohu centrální vlády ochranu vlastnictví a svobod. Rousseau pak zdůraznil skutečnost, že každý jedná podle svého zájmu, a tudíž, nemá-li být otrokem či nevolníkem, se rozhoduje sám o tom, jakou vládu preferuje a kde chce žít. Předpokládá se přitom, že lidé preferují nejenom bezpečnost svých životů, zdraví, majetku, ale také chtějí mít co nejvíce lidských práv. K jejich ochraně před jinou mocí právě potřebují moc.

Konečně tuto konstrukci potvrzuje i etymologický výklad slov označujících bezpečnost. V češtině je to **bez/peč/nost**, kde sufix -nost je používán pro označení stavu, tj. vlastnosti. Prefix bez- znamená, že něco není. Kořen slova péč/e odkazuje na slovo píce, krmení, chléb, tj. jednu ze základních životních potřeb. Takto být v bezpečí, znamená být bez starosti/strachu o budoucnost, protože mám zajištěnu přítomnost. Podobně je tomu v ruštině, kde pro bezpečnost je slovo **без/опасн/ость** = sufix -ость, prefix без- a kořen

опас/е/ние = strach, utrpení, bolest. Angličtina pro bezpečnost má slova **security** = secure (subjektivně jistý, důvěryhodný, neměnný) mající původ v latinském *sēcūrus*, tj. bezstarostný, a **safety**, kde *safe* (nezraněn, nepoškozen) je odvozeno z latinského *salvu-s*, tj. nezraněn, zdravý. Podobně je tomu v německém **die Sicher/heit**.

## 1.2 Koncept bezpečnostní/obranné struktury

Vrátíme-li se k obsahu čl. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., *o bezpečnosti České republiky*, ve znění pozdějších předpisů, pak **státní svrchovanost** znamená, že centrální vláda má povinnost udržovat nezávislost státní moci na jakékoli jiné moci. Stát je navenek omezen pouze svrchovaností (suverenitou) jiných států, obecným mezinárodním právem a svobodně převzatými mezinárodními závazky. **Územní celistvost** znamená, že ke změnám státní hranice může dojít jen z vůle státní moci. V případě České republiky je k tomu třeba ústavního zákona legitimizující mezinárodní smlouvu. Demokratické právní základy znamenají, že vláda má povinnost pečovat o to, aby Česká republika byla právním státem a demokracií. Proto útok na politické zřízení (ústavní pořádek) zvenčí i zevnitř nelze ze strany vlády připustit. **Ochrana životů, zdraví a majetkových hodnot**, pak pro vládu znamená, že má předcházet újmám na těchto ekonomických kategoriích. Takto je bezpečnost České republiky vymezena šesti oblastmi, tj. vestfálským paradigmatem zahrnujícím územní celistvost, nerušený výkon státní moci a trvání politického systému a společenskou smlouvou garantující ochranu života, zdraví a majetku a jedná se o komplexní pojem. Zajištění bezpečnosti předpokládá existenci bezpečnostní politiky.

<b>Politika</b> (policy) pochází z řeckého <i>polis</i> znamenající město. Jako politika (policy) se označuje promyšlený systém principů použitých pro přijetí rozhodnutí, které má subjektu formulujícímu politiku (policy) přinést racionální výsledek, např. zisk, naplnění účelu jeho existence, dosažení určitého cíle apod.	!
---	---

Jakákoliv politika, nejenom bezpečnostní, je pro státní moc důležitá jako nástroj jejího vlivu, je-li třeba ovlivňovat velké množství aktérů. Politika státu je pak založena na dokumentech, které popisují žádoucí situaci (řád), která má být dosažena, případně způsoby, prostředky a cíle, s jejichž použitím toho je žádoucí dosáhnout. Nástrojem, který tvůrcům bezpečnostní/obranné politiky umožňuje zvážit možnosti je koncept bezpečnostní/obranné struktury.

<p><b>Koncept</b> pochází z latinského <i>conceptus</i> znamenající myšlenku nebo účel odvozeného z <i>concupiō</i> znamenající zahrnout (do úvah) pojímat (do úvah). Koncept takto znamená jednu z možností, jak „ovládnout“ realitu, co podstatného do našich úvah o realitě zahrnout.</p>	!
--	---

**Koncept bezpečnostní/obránné struktury** je založen na tom, že existuje **bezpečnostní/obránný systém**, který je formován **bezpečnostní/obránnou legislativou**. V rámci tohoto pojetí v realitě neexistuje nic, co by před tím nebylo regulováno souborem obecně závazných předpisů (ústavní zákony, zákony, nařízení vlády, vyhlášky aj.), mezinárodními smlouvami nebo jinými předpisy se závazností pro omezený okruh aktérů (usnesení vlády, rozkazy ministra obrany, metodické pokyny apod.). Struktura bezpečnostního/obránného systému i všechny procesy, které zajišťuje, musí být **legální** (v souladu s právním řádem – zákonný) a **legitimní** (v souladu s všeobecně uznávanými principy fungování moci – oprávněn).

Bezpečnostní/obránný systém je tvořen prvky představující volby pro jeho formování a také pro formování bezpečnostních institucí představujících schopnosti bezpečnostního systému. Ty jsou v České republice seskupeny pod ozbrojené síly, ozbrojené bezpečnostní sbory, záchranné sbory a havarijní služby.

<p><i>„Bezpečnost České republiky zajišťují ozbrojené síly, ozbrojené bezpečnostní sbory, záchranné sbory a havarijní služby. Státní orgány, orgány územních samosprávních celků a právnické a fyzické osoby jsou povinny se podílet na zajišťování bezpečnosti České republiky. Rozsah povinností a další podrobnosti stanoví zákon. „Zajištění svrchovanosti a územní celistvosti České republiky, ochrana jejich demokratických základů a ochrana životů, zdraví a majetkových hodnot je základní povinností státu.“</i></p> <p>čl. 3 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů.</p>	!
---	---

Takto je třeba v rámci procesu zajištění (výstavby) schopností pro řešení mimořádných situací určit, jakou vnitřní (organizační) strukturu budou mít národní bezpečnostní instituce, jako jsou např. Policie ČR, Armády ČR, Celní správa ČR atd., jak budou vybaveny (výzbroj a výstroj) k úkolům, které mají plnit, jaká bude jejich personální struktura a jak bude zajištěna příprava jejich personálu (výcvik a vzdělávání). Vedle toho je třeba rozhodnout, jakým způsobem bude zajištěno doplňování personálu v době mimo mimořádnou situaci (mír) a při výskytu mimořádné situace. Takto mohou schopnosti

bezpečnostní instituce existovat na aktuálním (prezenčním) stavu personálu, anebo po mobilizaci. Ve druhém případě je pak třeba vytvářet zálohu schopných osob, které mohou v krátkém čase danou bezpečnostní instituci doplnit, a zároveň je třeba mít pro ně připravenou odpovídající zásobu výstroje a výzbroje.

<p><b>Instituce</b> pochází z latinského <i>instituere</i> znamenají ustanovit, zřídit. Instituce jsou tedy entity ukotvené ve společnosti a ekonomice prostřednictvím zvyků, tradic a legislativy. Takto jsou z pohledu vývoje stabilnější než ostatní aktéři, kterým není určen status instituce. Instituce formují aktéry uvnitř, např. rodina a školy, a často jejich označení a účel je vymezen zákony, což jim dává určitou ochranu, víme-li, že ke změně zákona je vedle vůle třeba také patřičné většiny v politickém systému.</p>	<b>!</b>
--	----------

Bezpečnostní instituce tak může existovat jako prezenční, kádrová nebo miliční. U kádrové organizace existují jen jádra schopností – personál, který je schopen v případě potřeby v rychlém běhu vycvičit doposud nevyycvičené osoby, které byly do instituce povolány. U miliční organizace je schopnost založena na dobrovolnících z řad občanů v místě jejich bydlišť. Stát na územně-samosprávné celky (regionální/místní vláda) převádí část pravomocí, aby některé úkoly v oblasti bezpečnosti zabezpečovali sami. To je např. případ požární ochrany.

Dostatek personálu pro fungování bezpečnostní instituce může být získán buď na principu dobrovolnosti, anebo donucením, tj. služební povinností. Na principu dobrovolnosti se získávají zaměstnanci a občanští dobrovolníci, kteří činnost v bezpečnostním systému nemají jako své povolání. Zaměstnanci pak mohou vykonávat službu jako celoživotní povolání (zaměstnanecké organizace), nebo mohou působit jen po omezený čas (dobrovolnická organizace), kdy je to pro ně výhodné např. pro potřeby pozdější civilní kariéry, anebo se může jednat o žoldnéře (žoldněřská organizace). Povinnost účastnit se na zajišťování bezpečnosti může být všeobecná, nebo selektivní.

Vedle toho mohou být v rámci bezpečnostního/obranného systému využity doplňky rozšiřující jeho možnosti. Jde o dobrovolnou milici, polovojenské (paramilitární) složky a soukromé bezpečnostní a ozbrojené síly. Ty nemusí mít přitom povahu žoldněřské organizace, ale může se jednat o dodavatele integrované do procesů zajišťovaných ozbrojenými silami nebo ozbrojenými bezpečnostními sbory. Polovojenské složky jsou představovány organizacemi podřízenými Ministerstvu obrany, ačkoliv se v principu nemusí jednat o složky určené k vojenským operacím, např. útvary civilní ochrany, anebo jde o organizace fungující na principech vojenské organizace. Dobrovolná milice je

představována osobami domobraneckých organizací, které jsou zapojeny do zajišťování bezpečnosti v místě jejich bydliště.

### 1.3 Institucionální rámec bezpečnostní politiky

Za bezpečnost České republiky odpovídá vláda. I ta se však v rámci základního principu fungování demokracie – dominance zákonodárné moci nad mocí výkonnou – pohybuje ve vymezeném rámci. Zde platí, že bezpečnost je řešena v působnosti jednotlivých ministerstev a jejich činnost při výstavbě a provozu bezpečnostního systému je koordinována bezpečnostní radou státu. Takto existují tzv. silová ministerstva řídící složky ozbrojených sil nebo ozbrojených bezpečnostních sborů (hard power) a ostatní ministerstva zabývající se tzv. měkkou bezpečností. Silovými ministerstvy jsou Ministerstvo obrany, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo spravedlnosti a Ministerstvo financí. Mezi silové složky (hard power) lze řadit i zpravodajské služby, takže pod silové ministerstvo by bylo možné řadit i Úřad vlády ČR zajišťující agendu předsedy vlády ČR, kterému je podřízena Bezpečnostní informační služba.

V České republice existuje 13 schopností (silových institucí) zařaditelných pod hard power, které lze vertikálou dělit na vojenské, určené primárně pro zajištění územní celistvosti a suverenity státní moci, a nevojenské určené pro zajištění zbylých oblastí a operujících jen na území ČR. V rámci této množiny lze pak horizontálou tyto silové složky dělit na zpravodajské služby a ostatní. Vojenskými složkami v péči Ministerstva obrany jsou: Armáda ČR, Hradní stráž a Vojenská kancelář prezidenta republiky, Vojenská policie a Vojenské zpravodajství. Nevojenskými složkami jsou: Policie ČR, Hasičský záchranný sbor ČR a Úřad pro zahraniční styky a informace v působnosti Ministerstva vnitra. Dále pak Vězeňská služba ČR v působnosti Ministerstva spravedlnosti a Celní správa ČR a Finančně-analytický úřad v působnosti Ministerstva financí. K tomu dále patří Generální inspekce bezpečnostních sborů ČR a Bezpečnostní informační služba v podřízenosti předsedy vlády ČR. Zpravodajskými službami jsou Bezpečnostní informační služba, Úřad pro zahraniční styky a informace a Vojenské zpravodajství. S ohledem na rozvědnou funkci a policejní schopnost zabavovat majetkové hodnoty lze k nim řadit také Finančně-analytický útvar, byť se nejedná o zpravodajskou službu vyjmenovanou v zákoně č. 153/1994 Sb., *o zpravodajských službách ČR*, ve znění pozdějších předpisů.

Do tohoto rámce patří také územně samosprávné celky (kraje/obce), které pro potřebu tzv. policejních funkcí mohou vytvářet vlastní schopnosti, jako jsou

obecní policie nebo jednotky požární ochrany. Regionální/lokální vlády se bezpečnostního systém takto zapojují na základě principu subsidiarity jako partneři centrální vlády.

<p><b>Subsidiarita</b> je odvozeno od latinského slovesa <i>subsidio</i> znamenajícího pomoci/pomáhat; <i>subsidium</i> je pak pomoc nebo podpora. Jde o princip křesťanské demokracie, podle kterého se mají věci řešit tam, kde je možné je vyřešit zde operujícími aktéry. Nemají-li aktéři prostředky nebo pravomoci pro řešení daného sociálního problému, mají se obracet na aktéry, kteří tuto schopnost mají. Takto se má člen rodiny nejdříve obracet na rodinu, než požádá o pomoc někoho jiného. Např. není-li rodina schopna jeho problém vyřešit, má se obracet na obec. Není-li schopna problém vyřešit ani ona, má zasáhnout stát.</p>	!
---	---

Z ekonomického hlediska představují všechny schopnosti bezpečnostního systému kombinaci práce a kapitálu. A takto lze celý bezpečnostní systém také analyzovat. Je tu struktura odpovídající dané instituci nebo jejich skupině, jejíž účelnost je určena prostřednictvím bezpečnostní legislativy. Tento systém lze pak analyzovat z hlediska jeho dynamiky, tj. chování pomocí časových řad o velikosti personálu, spotřebě finančních zdrojů apod. K tomu pak je třeba mít na paměti fiskální a bezpečnostní federalismus dělící monopol centrální vlády směrem k obcím a krajům.

#### 1.4 Dynamika institucionalizované bezpečnosti

V souvislosti s analyzováním dynamiky činnosti bezpečnostních institucí je třeba vidět pravidla fungování daného politického a státoprávního uspořádání. Takto bezpečnostní systém může reagovat na objektivní změnu hrozeb (objektivismus), anebo na poptávku veřejnosti po bezpečnosti (konstruktivismus). V obou případech však platí, že bezpečnostní politika je legitimní a legální.

<p><b>Politika (politics)</b> jsou aktivity spojené se správou a rozhodováním daného státu, některé z jeho oblastí, anebo územně samosprávného celku odpovídající pravidlům a hodnotám zakotveným v právním řádu.</p>	!
---	---

Např. je-li účel, organizační struktura a velikost ozbrojených sil určena obecně závazným předpisem, při potřebě změn některého z těchto parametrů je třeba změnit příslušnou právní normu. Při změně obecného zákona je tak třeba podstoupit legislativní proces předepsaný Ústavou ČR a zajistit politickou podporu při schvalování zákona. To nemusí být jednoduché při střídání vlád

v rámci demokratického cyklu, kde každá z politických stran při moci může mít na danou změnu rozdílné stanovisko. Řádný legislativní proces tak může trvat déle než rok.

V rámci legislativního procesu probíhá také financování státu jako rozpočtový proces. Takto se může stát, že i když je zákon změněn, nemusí bezpečnostní instituce dostat adekvátní financování ze státního rozpočtu. U otázek týkající se výstavby schopností je tak třeba počítat s tím, že tento proces může dokonce trvat celé roky. Výstavba schopností bezpečnostního systému se řídí strategickými dokumenty schvalovanými vládou jejími usneseními.

### **literatura:**

- PERNICA Bohuslav. Pojem bezpečnostní struktury a možnosti jeho využití pro potřeby bezpečnostní vědy. *Vojenské rozhledy*, 2007, roč. 16, č. 4, s. 26-29.
- PERNICA Bohuslav. České dilema: Nutnost integrace národního bezpečnostního systému na základě transformace operačních schopností profesionálních národních bezpečnostních institucí. *Vojenské rozhledy*, 2009, roč. 18, č. 4, s. 50-60.
- PERNICA Bohuslav. Rozpočtová politika české vlády ve věcech vnitřní a vnější bezpečnosti po roce 1998. *Vojenské rozhledy*, 2011, roč. 20, č. 3, s. 66-75.
- zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů.



1. Klíčovým konceptem pro porozumění otázkám bezpečnosti je vestfálské paradigma – chápání státu jako Leviathanu a společenské smlouvy a dělení funkcí státu na vnitřní a vnější.
2. Základním konceptem pro bezpečnostní a obrannou politiku je bezpečnostní struktura složená z bezpečnostního systému a bezpečnostní legislativy.
3. Zajišťování bezpečnosti je proces probíhající v bezpečnostním systému jako strategické rozhodování, které bezpečnostní systém formuje.
4. Pro zajištění bezpečnosti jsou klíčové schopnosti bezpečnostního systému v podobě ozbrojených sil, bezpečnostních sborů, služeb a záchranných sborů.



- Na Wikipedii vyhledejte heslo Leviatan a prohlédněte si titulní list knihy T. Hobbse. Ve srovnání s definicí bezpečnosti podle ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR, ve znění pozdějších předpisů, srovnajte, jak se od středověku změnila představa o státu. Co symbolizuje 5 + 5 obrázků vedle názvu knihy?
- Na stránkách vlády ČR vyhledejte pracovní a poradní orgány vlády a mezi nimi Bezpečnostní radu státu. Jaký je její účel ve vztahu k definici bezpečnosti ČR podle ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR, ve znění pozdějších předpisů?
- Na stránkách Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR v části jednání a dokumenty vyhledejte sněmovní tisk s posledním platným návrhem zákona o státním rozpočtu a prostudujte proceduru jeho projednávání.
- Najděte stránky informačního portálu Monitor MFČR a srovnajte vývoj výdajů na šest základních funkcí státu. Je nějaký vztah mezi proporcemi těchto výdajů?





## 2 Bezpečnost jako statek a produkce bezpečnosti

Po absolvování této lekce byste měli být schopni aplikovat terminologický a metodologický aparát ekonomie a veřejné ekonomie na odvětví obrany a bezpečnosti. Zároveň byste měli získat základní metodologický rámec pro analyzování činnosti bezpečnostních institucí z pohledu jejich účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti.



**klíčová slova:** *pojem bezpečnosti, statek a služba, veřejný a soukromý statek, čistý veřejný statek, smíšený veřejný statek, produkční možnosti, vzácnost ekonomických statků, výstup národní bezpečnostní instituce, produkční funkce, ekonomické faktory.*



### 2.1 Pojem statku a služby

Schopnosti bezpečnostní instituce, nebo její části jsou vždy kombinací ekonomických faktorů práce a kapitálu. Takto lze k analýze chování bezpečnostní instituce vždy využít pojmový a analytický aparát ekonomické teorie. To platí zejména, když se pohybujeme v oblasti zajišťování veřejných statků a služeb. **Statky** (goods) jsou fyzické komodity, které přispívají k ekonomickému blahobytu. Slovo statek je odvozeno od slovesa stát, tj. statek je něco, co existuje nezávisle na tom, kdo jej vyprodukoval. Naopak **služby** (services) jsou úkony, které nelze oddělovat od subjektů, které je poskytují. Statky a služby jsou zajišťovány tržně, anebo intervencí státu.

Statky a služby mohou být soukromé, nebo veřejné. Jejich klasifikaci určují dva ekonomické axiomy. Je to (1) ne/rivalita ve spotřebě a (2) ne/vyloučitelnost ze spotřeby. Pro **veřejný statek** platí, že spotřeba statku/služby jednou osobou nesnižuje dostupnost statku nebo služby komukoliv jinému a že ze spotřeby statku či služby nelze nikoho vyloučit, nebo vyloučení je buď technicky nemožné, anebo velmi nákladné. Pro čistý veřejný statek musí být splněny oba axiomy. Pro **smíšený veřejný statek** musí být splněn první axiom. Pro soukromý statek neplatí ani jeden z axiomu.

### 2.2 Produkční proces a uspokojení poptávky po bezpečnosti

Rozsah bezpečnosti jako schopnosti bezpečnostního systému zvládat různé mimořádné situace je dána preferencemi vlády a požadavky obyvatel, na které reflektovala vítězná politická strana. Vláda musí pro tyto požadavky zajistit zdroje a zároveň zorganizovat produkční proces tak, aby byl legální i legitimní. Podle čl. 2 Ústavy České republiky totiž např. platí, že: „*Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví*

*zákon. Každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.*“ Má-li tedy být např. občan zapojen do činnosti bezpečnostního systému v podobě nějaké povinnosti nebo jeho dobrovolnické účasti (jako zdroj personálu), lze tak učinit, jen když to umožňuje zákon.

Produkční proces v oblasti bezpečnosti je tak institucionalizován. **Zdroje** (lidské, věcné a finanční) jsou získávány ze státního území, které má centrální vláda jako instituce pod kontrolou. Takto je vláda limitována **ekonomickými faktory** (půda, práce, kapitál) ve svém **úsilí** naplnit poptávku po bezpečnosti, které se vyjadřuje **náklady**, např. časovými, finančními. Každá bezpečnostní instituce pracuje se vstupy a výstupy (inputy a outputy) a úspěšnost **transformace vstupů na výstupy** ve formě efektů, výsledků a produktů lze vyjádřit **produkční funkcí**. Čeho má být dosaženo v podobě **cílů** (stav k danému datu) a **úkolů** (úsilí v daném časovém úseku), stanovují **strategické dokumenty**. Tyto cíle a úkoly lze plnit jen v rámci **účelu nebo působnosti** (legitimity) dané instituce vymezené obecně závaznými předpisy.

Produkce bezpečnosti v České republice je institucionálně kontrolována. **Zákonodárny sbor** definuje zákonem účel (k čemu a proč) určitá bezpečnostní instituce existuje a stanovuje také úkoly (bližší specifikaci účelu), které by tato instituce měla plnit, aby došlo k naplnění jejího poslání z pohledu konstrukce suverenity státní moci. Zákonodárny sbor zároveň vyčleňuje zákonem o státním rozpočtu finanční zdroje na plnění těchto úkolů pro daný rozpočtový rok.

**Moc výkonná** představovaná vládou formuluje a provádí politiku, tj. stanovuje parametry úkolů v čase v podobě cílů, jejich metrik a vyžaduje po zákonodárné moci uvolnění zdrojů. Obsahem politik je především výstavba schopností použitelných v mimořádných situacích. Tento proces musí být transparentní a srozumitelný pro všechny aktéry. To zajišťují strategické dokumenty, jako jsou koncepce, strategie apod. přijímané usnesením vlády, a tudíž závazné pro všechna ministerstva. Každý člen vlády (ministr) je odpovědný za dosažení cílů a účelnost, hospodárnost efektivnost použití zdrojů pro jejich naplnění.

Ten, kdo odpovídá za bezpečnost, je limitován na jedné straně rozpočtovým omezením, které určuje aktuální schopnosti dané bezpečnostní instituce, na druhé straně pak musí zajistit výstavbu schopností odpovídajících scénáři jejich použití v případě mimořádné situace. Platí, že pro výstavbu schopností se uvažuje ten nejnáročnější scénář.

<b>Scénář</b> označuje událost, nebo sérii událostí, které jsou příčinou aktivace požadované vlastnosti systému.	!
--	---


Je-li produkována bezpečnost, je třeba také identifikovat, kdo nese náklady takové produkce a kdo z produkce bezpečnosti profituje. Proto je třeba identifikovat aktéry bezpečnostní politiky. K tomu je výhodné použít **Pestoffův trojúhelník**. Ten představuje model uspořádání společnosti/ekonomiky (státu jako celek), kde aktéry lze rozřadit do tří množin: domácnosti (občany), firmy (podnikatelské subjekty) a stát (vláda a její aparát). Jde o kvalitativně rozdílné subjekty vyznávající odlišné hodnoty a preferující jinou ideologii soustředující se na uspořádání vztahů mezi těmito množinami aktérů. Zatímco firmy preferují uspořádání vztahů na tržním principu pomocí tzv. neviditelné ruky trhu, a tudíž je jejich ideologií neo/liberalismus stavící se proti zásahům vlády do společnosti a ekonomiky, domácnosti by s odkazem na ideál ráje (žádný řád nebránil uspokojení individuálních potřeb) byly schopné žít bez jakéhokoliv řádu, a tudíž je jejich ideologií anarchismus. Vládě je pak přisouzena ideologie komunismu, neboť má tendenci být totalitní, tj. zestátnňovat majetek firem a omezovat práva občanů. Poměr uspořádání vztahů mezi aktéry se mění, jak se historicky mění vláda a síla jednotlivých množin aktérů. Takto se jednak mění poměr mezi ziskovým a neziskovým sektorem, mění-li se síla firem, jednak se mění poměr mezi formálním a neformálním sektorem domácností. Také se mění poměr mezi veřejným (státním) a soukromým sektorem v případě změny síly vlády. Tam, kde zbývá prosto mezi silou firem, silou občanů (domácností) a státu (vlády) je podle teoretiků občanský sektor etablovaný s cílem uspokojit zájmy, které nebyli schopni uspokojit ani stát, ani firmy.

### 2.3 Kapitál a personál v bezpečnostním systému

Tvrdá bezpečnost (hard power) je považována za odvětví náročné na personál (práci). V bezpečnostním systému mohou být činní ústavní činitelé (poslanci, senátoři, prezident, ministři). Jejich vztah ke státu vzniká volbou nebo jmenováním. Další skupinou personálu jsou zaměstnanci. Ti mohou být buď ve služebním poměru (státní zaměstnanci, příslušníci bezpečnostních sborů, příslušníci ozbrojených sil/vojáci z povolání), kde vztah ke státu vzniká přijetím do takového poměru, anebo v pracovním poměru. Zde vztah ke státu vzniká uzavřením pracovní smlouvy.

Další významnou skupinou jsou dobrovolníci integrovaní do schopností bezpečnostního systému. Jejich vztah ke státu vzniká zařazením do bezpečnostní

instituce po splnění zákonem stanovených požadavků. Pokud je uplatňována všeobecná pracovní/služební povinnost, jsou významnou skupinou osoby povinné službou. Jde o brannou povinnost (vojáci základní služby/v záloze) a osobní úkony. Činnost vlastního personálu lze substituovat personálem dodavatelských firem. Takto je vždy částečně bezpečnostní monopol státu privatizován.

<p><b>Kapitál</b> je odvozen od latinského slova <i>capitālis</i> mající význam <i>hlava dobytka</i>. Ve feudálních ekonomikách se bohatství vlastníka dalo určovat počítáním hlav dobytka v jeho vlastnictví. Později bylo slovo použito pro vlastnost majetku přibývat podobně jako přibývaly počty hlav dobytka.</p>	
---	---

Činnost personálu lze substituovat věcnými zdroji, kapitálem. V České republice se pod kapitálem rozumí majetek státu. Ten lze využívat k plnění funkcí státu anebo v souvislosti s plněním těchto funkcí, a dále k zajišťování veřejně prospěšných činností anebo pro účely podnikání. Podnikání se uskutečňuje prostřednictvím právních forem akciová společnost (a.s.), národní podnik (n.p.), státní podnik (s.p.) a příspěvková organizace (p.o.).

#### **literatura:**

- MUSGRAVE, R., A., MUSGRAVEOVÁ, P., B. *Veřejné finance v teorii a praxi*. 1. vyd. Praha: Management press, 1994. ISBN 80-85603-76-4.
- PEARCE, DW. *Macmillanův slovník moderní ekonomie*. 2. vyd. Praha: Victoria Publishing, 1995. ISBN 80-85605-42-2.
- POTŮČEK, M. *Trh, stát a občanský sektor jako regulátory života společnosti*. In Potůček, M. et al *Veřejná politika*. vyd. Praha: SLON, 2010. ISBN 978-80-86429-50-2, s. 85-120.
- SAMUELSON, P., A, NORDHAUS, W., D. *Ekonomie*. 1.vyd. Praha: Svoboda, 1992. ISBN 80-205-0192-4
- STIGLITZ, J., E. *Ekonomie veřejného sektoru*. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, 1997. ISBN 80-7169-454-1.



1. Bezpečnost je statkem. S využitím kritérií ne/vylučitelnosti ze spotřeby a ne/rivality se rozlišují se soukromé statky a veřejné statky (čisté a smíšené).
2. Stát v rámci vestfálského paradigmatu má monopol na bezpečnost a zákony rozhoduje o jeho omezení ve prospěch soukromých subjektů, nebo se o něj dělí s obcemi v rámci bezpečnostního federalismu.
3. Z pohledu ekonomie jde v případě bezpečnosti o zajištění dostatečné kombinace lidské práce a kapitálu odpovídající scénáři.
4. Pro analýzu problematiky bezpečnosti lze použít mikroekonomické modely firmy a hranice produkčních možností.





- Pestoffův trojúhelník je velmi užitečný nástroj pro analyzování vztahů uvnitř státu (společnosti a ekonomiky). – Jaké důsledky by pro bezpečnost jednotlivce mělo, kdyby se vyskytly tzv. extrémní případy, např. nebyl by žádný soukromý sektor, existoval by jen ziskový sektor apod.?
- Pro pochopení vztahů uvnitř státu/ekonomiky je důležitým pojmem (bezpečnostní, fiskální) federalismus. Co tento pojem vyjadřuje? Ve vztahu k definici bezpečnosti podle ústavního zákona č. 110/1998 Sb., *o bezpečnosti ČR*, ve znění pozdějších předpisů, které schopnosti bezpečnostního systému musí být pod přímou kontrolou vlády a proč, a které naopak mohou být přenechány obcím, nebo dokonce mohou být privatizovány?
- Co vyjadřuje model hranice produkčních možností? Je nějaká souvislost mezi tím, co vyjadřuje tento model, a extrémními situacemi v Pestoffově trojúhelníku?
- Jak se měří úsilí bezpečnostní instituce, např. hasičského sboru? Jaký je rozdíl, v měření tohoto úsilí z věcného a finančního pohledu? Který je podle Vás jednodušší použít a proč?

### 3 Projektování funkcionality bezpečnostní instituce a její výstavba

Po absolvování této lekce byste měli mít základní přehled o logice výstavby schopností bezpečnostního systému, která je založena na projektovém řízení, a transformaci těchto schopností v kontextu změn struktury hrozeb a jejich reflexi pomocí scénářů.



**klíčová slova:** *funkcionalita bezpečnostní instituce, schopnost, operační schopnost (vojenská, nevojenská, policejní atd.), plánování, scénář, síla, výstavba síly, organizační struktura, projektové řízení výstavby, volba, hranice produkčních možností (PPF), inovace, změna, reforma, transformace, projekt, veřejný projekt, projektový management, reforma ozbrojených sil České republiky.*



#### 3.1 Funkcionalita (schopnost/kapacita)

Aby bylo možné zvládnout mimořádnou situaci popsanou scénářem, je třeba schopností/kapacit bezpečnostního systému. K tomu je třeba tyto schopnosti vybudovat, vystavět. Tomuto procesu však předchází plánování, v rámci něhož je třeba určit adekvátní funkcionality schopností.

**Funkcionalita** označuje vlastnost systému. Slovo je odvozeno od latinského *fungor, fungī, fūntus sum* mající význam vykonávat, být účasten něčeho, mít určenou úlohu.



Požadovanou funkcionalitou bezpečnostních institucí je schopnost nebo kapacita. **Kapacita** (capacity) je schopnost něco dosáhnout, zvládnout v daných podmínkách, vykonat. **Schopnost** (capability) je připravenost vykonat specifikovanou akci, přičemž se nemusí jednat o záměr. Např. vojenská schopnost je připravenost dosáhnout specifický válečný cíl, jako vyhrát válku nebo bitvu, zničit množinu cílů apod. Každá schopnost bezpečnostní instituce má čtyři základní prvky: struktura síly, stav jejího vybavení, připravenost k nasazení a udržitelnost.

Takto lze každou schopnost vidět jako kombinaci práce (síla) a kapitálu (prostředků/vybavení), kde práce je připravena používat kapitál požadovaným způsobem a to je certifikováno (připravenost). Existence požadované kombinace práce a kapitálu v požadované kvalitě je udržována jak před nasazením schopnosti, tak i během nasazení. Nasazením dochází k opotřebení a ztrátám na silách a prostředcích, které je třeba doplňovat z předem vytvořené zálohy sil a zásoby prostředků. Po nasazení schopnosti dochází k její regeneraci.

Každou schopnost lze operacionalizovat modelem schopnosti respektující schéma produkčního procesu bezpečnosti. Lze tedy identifikovat vstupy a výstupy, lze zjistit účinnost transformace zdrojů na výstupy prostřednictvím produkční funkce. Také lze schopnost charakterizovat prostřednictvím bezpečnostní/obránné struktury.

Využití systémového přístupu a modelu schopnosti si lze přiblížit na schopnosti bezpečnostního systému zajistit ochranu vzdušného prostoru. – Zajištění ochrany vzdušného prostoru nad územím České republiky je požadovanou funkcionalitou vojenské části bezpečnostního systému vyplývající z paradigmatu vestfálské suverenity. Stát má být na jedné straně schopen identifikovat letouny, které se v tomto prostoru nacházejí (pohybují), na druhé straně má být schopen identifikovat letouny, které jsou nebezpečím (hrozbou) pro bezpečnost České republiky. Pokud jsou skutečně hrozbou, musí rovněž existovat schopnost, jak tuto hrozbu eliminovat.

Takto je v rámci ochrany vzdušného prostoru České republiky prostřednictvím NATINADS schopnost ochrany tohoto prostoru složena ze tří dílčích schopností. Jde o průzkum (identifikace pohybu v prostoru) založený na informacích z radarového pole stacionárních radarů (základní radarové pole) doplněného informacemi z mobilních radarů (dokrytí základního radarového pole) informace z dalších radarů mimo území České republiky (NATINADS). Dále jde o schopnost působení (eliminace pohybu) na nebezpečné cíle, jehož účelem je zastavení narušitele. Zde existuje buď možnost identifikace cíle z blízké vzdálenosti (letouny), anebo bez možnosti vizuální identifikace (rakety a raketové systémy). Tyto schopnosti je třeba koordinovat, takže třetí schopností je koordinace jmenovaných dvou schopností (analýza a rozhodnutí), jehož účelem je přijetí uváženého rozhodnutí v kontextu existující situace. K tomu tu existuje (národní) místo velení a řízení. Pro zlepšení spolehlivosti fungování této schopnosti je k dispozici také záložní místo velení a řízení a národní systém je integrován do systému NATINADS.

### 3.2 Projekt

Přestože existence schopnosti nepředpokládá záměr, racionální výstavba schopností je založena na plánování, tj. záměrném vytváření schopností určených k nasazení v rámci specifické množiny scénářů. Dochází k projektování schopností.

<p><b>Projekt</b> je cílevědomý návrh na uskutečnění určité inovace v daných termínech zahájení a ukončení. Slovo je odvozeno od latinského slovesa <i>prōiectāre</i> mající význam pokračovat jít kupředu; prefix <i>prō-</i> (před) a sloveso <i>iacere</i> znamená ležet – předložit. Projekt je tak vlastně „předložený úmysl“.</p>	!
---	---

Projekt je obecně jakýkoliv plán, na základě něhož má být realizována inovace (změna) v systému. Projekt jako plán má zpravidla charakter dokumentu. **Inovace** je jakákoliv zamýšlená změna vedoucí ke změně kvantitativních a kvalitativních atributů předmětu projektu. **Předmětem projektu** může být proces, systém, uspořádání prvků tohoto systému, chování tohoto systému apod., jehož změnu projekt předjímá.

**Cíl projektu** je uskutečnění inovace v předpokládaných měřitelných parametrech popisujících požadovanou inovaci. Měřitelnými parametry jsou čas, výsledky a zdroje potřebné na dosažení cílů, tj. množství personálu, finanční náklady a věcné zdroje (majetek)

### 3.3 Změna funkcionality (inovace/scénář)

S plánováním schopnosti se jen zřídka začíná na „zelené louce“. Většinou v rámci dané bezpečnostní instituce již existuje práce a kapitál, který je jen třeba přeskupit v rámci změny scénářů reflektujících očekávanou mimořádnou situaci. Takto dochází ke změně, inovaci, ve funkcionalitách bezpečnostního systému, které odrážejí změny v bezpečnostním prostředí státu.

Požadované funkcionality jsou odvozovány od předpokládané mimořádné situace, které se má čelit v podobě nasazení sil a prostředků. Účelem je zpravidla minimalizace dopadu mimořádné situace na Českou republiku. Funkcionalita bezpečnostní instituce se projektuje na situaci, ve které má dojít k využití schopností, přičemž toto využití schopností může mít povahu jedinečné situace, jako tomu bylo v případě válek.

Situace, které má stát čelit je popsána scénářem. Ten vzniká na základě zkušeností a znalostí expertů a bývá ověřen simulací (cvičením) nebo nakonec vývojem reality. Výstavba schopností bezpečnostního systému je tak záležitostí vysoce prakticky orientovanou, kde však některé teoretické modely a metody mají velký význam pro uvědomění si důsledků mimořádné situace.

Jestliže se mění struktura hrozeb pro určitý region nebo instituci, mění se také scénáře a v důsledku toho se mění také schopnosti bezpečnostního systému.



Otázkou je rozsah a složitost takové změny, který rovněž determinuje velikost odhadovaných nákladů takovéto přestavby. Takové změny lze s výhodou klasifikovat pomocí Valentovy klasifikace inovací.

**Valentova klasifikace** inovací je specifický československý koncept vyvinutý v době socialismu pro potřebu hodnocení povahy průmyslových inovací realizovaných uvnitř národních podniků. Jde o koncept založený na tehdy rozšířené dialektice a marxisticko-leninské filosofii. V této filosofii např. kvantita přechází v kvalitu, existuje jednota protikladů, systémové rozpory se prohlubují a nejsou-li uspokojivě řešeny, dochází k revoluci – systém se přeskupí do naprosto kvalitativně jiné struktury, která mu určí kvalitativně jiné vlastnosti. Platí, že vyšší řád inovací obsahuje změny, které odpovídají nižším řádům.

V rámci Valentovy klasifikace inovací je rozlišováno osm řádů inovací označených čísly jedna až osm. K nim lze přiřadit řád nula označovaný jako regenerace (jednoduchá/prostá reprodukce), kde jedna systémová entita je nahrazena stejnou entitou, např. porouchaný motor je nahrazen jiným motorem stejného typu a výkonových parametrů. Inovační řády jedna až tři jsou označovány jako **kvantitativní inovace**. Vyšší řády inovací jsou **kvalitativní inovace**. Čtvrtý řád bývá označován jako přechodný. Může být považován jak za kvalitativní, tak kvantitativní inovaci. Uskutečnění kvalitativních inovací vyžaduje větší úsilí než uskutečnění kvalitativních inovací. Jsou náročnější na čas, lidské, věcné i finanční zdroje. Často jde o jedinečné projekty, které si vyžadující nasazení výzkumu a vývoje. Kvantitativní inovace jsou považovány za inovace procesní. Kvalitativní inovace jsou považovány za inovace produktové.

Dělení změn v systému na kvantitativní a kvalitativní je založeno na tom, co se může v rámci definovaného systému měnit. Jde buď o množství určitých věcí, anebo o kvality posuzovaného systému. V případě řádu 1 jde o **změnu kvanta** některého z produkčních faktorů, např. lze přidat pracovníka, aby se zkrátila doba, za kterou je třeba vykonat úkol. Řád 2 znamená **změnu intenzity**, tj. s daným množstvím pracovníků lze stejný úkol vykonat rychleji, pokud zrychlí svoje tempo. Řád 3 je představován **přeskupením vazeb uvnitř systému**, tj. reorganizací. Např. může v rámci existující struktury pracovníků dojít k jejich větší specializaci.

Řád 4 je označován jako **kvalitativní adaptace**. Systém se přizpůsobuje změnám ve svém okolí, aby zajistil své přežití. Např. se zavádějí nové výrobní postupy. Ty jsou ale mnohdy podmíněny reorganizací výroby, která přinese vyšší intenzitu a dojde k racionalizaci potřeby práce. Řád 5 je nazýván **variantou**, řád 6 **generací**, řád 7 **druhem** a řád 8 **rodem**. Ten představuje právě revoluční změnu systému – vzniká něco zcela nového, když vytvoření nového rodu předmětu inovace si vyžaduje zcela nový princip využití poznatků vědy.

### 3.4 Výstavba schopností (programování, reforma, transformace)

Podíváme-li se na vývoj bezpečnostního prostředí v České republice např. v posledních 100 letech, platí, že se schopnosti bezpečnostního systému neustále přizpůsobují těmto změnám. – Mění-li se scénáře, musí se měnit také síly a prostředky jednotlivých bezpečnostních institucí. Dochází k jejich reformě, nebo průběžné metamorfóze – transformaci. Transformace je přitom považována za časově neomezenou reformu, kde k proměně schopností bezpečnostního systému dochází v okamžité reakci na výskyt mimořádné situace. Mění se faktor práce (personál), jeho vybavení kapitálem (majetkem) a jeho schopnost tento kapitál ovládat. – Jestliže personál v dané organizační jednotce je schopen správně ovládat své vybavení, vzniká tak síla/síly, které jsou uvedeny před nasazením do pohotovosti. Nasazení pak znamená vedení operace (použití schopnosti v prostoru) a dochází k vyčerpání/opotřebení sil.

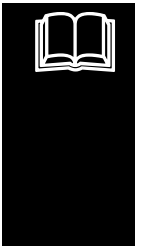
Zda je takové změny schopná daná organizační součást bezpečnostní instituce se zjišťuje prostřednictvím expertního hodnocení deficitů a přebytků kvalit dané složky pro daný úkol. Tato metoda se označuje akronymem DOTLMS či DOTMLPFI, kde velká písmena jsou počátečními písmeny anglických názvů hodnocených atributů. Jsou-li v rámci takového hodnocení identifikovány deficity, např. Material – nedostatečné vybavení pro daný úkol, je smyslem plánování výstavby schopnosti tyto deficity zacetit v požadovaném čase, např. pořídit nové vybavení. V duchu Valentovy klasifikace inovací se tak může jednat o řád 0 – regenerace, kde je staré vybavení nahrazeno stejným vybavením, ale zcela novým, ovšem může se tak jednat i o řád 5 – varianta, kde modernizace vybavení přinese nové kvality fungování dané schopnosti.

Podobné rozdíly lze také identifikovat při substituci personálu. Např. činnost vojáka z povolání (zaměstnanec) lze nahradit vojákem aktivní zálohy (dobrovolník), vojákem základní služby (občan vykonávající službu z donucení), civilním zaměstnancem (nevojákem), anebo zaměstnancem

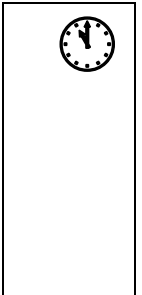
dodavatelské firmy (nevoják). Rozdíl je ve funkcionalitách, např. žádný voják nemůže odmítnout rozkaz, aniž by se vystavoval trestněprávního projektu. Nevoják však rozkaz může odmítnout; může to pro něj znamenat „jen“ ztrátu zaměstnaní. To např. v situaci, kdy personál bezpečnostní instituce má nasadit svůj život a zdraví pro ochranu života, zdraví a majetkových hodnot občanů České republiky, může mít fatální důsledky. Takto se např. hodnotí složení personální struktury v kategorii Personnel.

### **literatura:**

*Bílá kniha o obraně.* Praha: Ministerstvo obrany ČR, 2011. ISBN 978-80-7278-564-3.  
NĚMEC, V. *Projektový management.* 1.vyd. Praha: Grada, 2003. ISBN 80-247-0392-0.  
PERNICA Bohuslav. Odvětví obrany a řízení podle cílů. *Vojenské rozhledy*, 2008, roč. 17, č. 3, s. 25-28.  
PERNICA Bohuslav. Reforma a profesionalizace ozbrojených sil České republiky v pohledu projektového managementu. *Vojenské rozhledy*, 2010, roč. 19, č. 4, s. 71-80.



1. Pro výstavbu schopností bezpečnostního systému odpovídající scénáři jejich použití je důležitý systémový přístup a projektový management.
2. Schopnosti jsou požadované funkcionality produkované bezpečnostními institucemi, jako jsou např. ozbrojené síly. Tyto funkcionality se mění reformou nebo transformací.
3. Pro odhad náročnosti takových změn je dobré použít Valentovu klasifikaci inovací.
4. Při výstavbě schopností bezpečnostního systému je nejdůležitější kategorií účelnost. Ta je dána úkoly dané instituce vymezenými příslušným zákonem.



- Na Wikipedii vyhledejte heslo systém. Pokuste se instituce policie, hasičů a armády zařadit mezi zde uvedené systémy.
- Je koncept bezpečnostní struktury systémem? Pokud ano, charakterizujte jej v duchu předcházejícího úkolu.
- Uvažujte o tom, že Váš život je projektem. Máte nějaký scénář pro následujících 10 let? Zařaďte očekávané (plánované) události (změny) ve Vašem životě do jednotlivých inovačních řádů Valentovy klasifikace.
- Řekněme, že jste starostou obce, která má jednotku požární ochrany. Operacionalizujte činnost této jednotky pomocí modelu hranice produkčních možností.



## 4 Strategické plánování funkcionality bezpečnostního a obranného systému

Po absolvování této lekce byste měli být schopni používat ve svých analýzách systémový přístup. Dále byste měli mít přehled o účelu strategických dokumentů a měli byste znát účel a obsah střednědobých koncepcí v řízení výstavby schopností bezpečnostního systému.



**klíčová slova:** *system, o/branný system, prognóza, analýza, politika, vize, koncepce, strategie, plán, program, rozpočet, náklady, přínosy.*



### 4.1 Systém (bezpečnostní/obránný)

Systém lze jednoduše definovat jako uspořádanou množinu prvků a vazeb mezi nimi. Pro prvky lze přitom použít synonyma, jako jsou složky, komponenty, elementy, části apod. Pro vazby lze použít synonyma jako vztahy, souvislosti či relace. Takto je systém chápán jako struktura reality. Prvky zařazené do struktury jednoho systému spojuje to, že mají plnit společný účel. Bezpečnostní systém České republiky má zajistit její bezpečnost. Obranný systém České republiky má zajistit vojenskou bezpečnost České republiky, tj. územní celistvost a suverenitu výkonu státní moci. Systém má vždy své okolí, vůči kterému se chová, když reaguje na podněty a projevuje se na výstupech systému.

**Systém** jako slovo je odvozen od latinského slova *systema*. To bylo odvozeno řeckého *σύστημα* mající význam „*celek vytvořený z několika částí nebo členů*.“ V češtině se pro systém používá také označení soustava. V angličtině mělo slovo dříve význam kosmu – celého světa, ve kterém se nacházíme. Formulujeme-li tedy „*naš systém*“ pro potřeby analýzy našeho světa, označujeme „*naš svět*“, na který se právě soustředíme.



Systémy mohou být **jednoduché, nebo komplexní** (složitě). Ty jsou složené z pod/subsystémů. Z hlediska vlastností může být **systém otevřený**, kde na systém působí vlivy okolí a ten svými reakcemi působí zpětně na okolí. Systém může být **adaptivní**, tj. schopen měnit svoje chování a být cílevědomě schopen své transformace, tj. vývoje a rozvoje. Některé z jeho části jsou schopné učit se.

Systém může být **samoorganizující se**, tj. má schopnost nalézat ve své funkci nejlepší způsob řešení nových úkolů a měnit svoji strukturu a chování jako odezvu na působení okolí a stanovený cíl. Systém také může být **ekonomický**, hledající žádoucí vztahy mezi náklady a výnosy. Pokud je systém **multistabilní**, pak je složen z ultrastabilních podsystémů vzájemně závislých pouze v určitých

časových úsecích. Změnám podmínek se nepřizpůsobuje vždy celý systém, ale pouze některé jeho ultrastabilní podsystému. **Ultrastabilní** systémy mění skokovou změnou své vlastnosti, čímž se přizpůsobují změněným vnějším a vnitřním podmínkám. **Sumativní systémy** mají své vlastnosti určené součtem vlastností svých podsystémů. Naopak **celistvé** (holistické) systémy jako celek mají takové vlastnosti, které žádný z jeho prvků nemá.

**Bezpečnostní systém státu** je celistvý komplexní, ekonomický, otevřený, adaptabilní, multistabilní a samoorganizující se systém, jehož účelem je zajištění svrchovanosti a územní celistvosti České republiky, ochrana jejích demokratických základů a ochrana životů, zdraví a majetkových hodnot nacházejících se na území států, nebo mající vztah s Českou republikou.

Příkladem sumativního systému je individuální činnost složek integrovaného záchranného systému, např. jednotky požární ochrany. Celistvým systémem je společný zásah složek integrovaného záchranného systému při řešení mimořádné události – záchranné a likvidační práce. Takto jsou složky integrovaného záchranného systému ultrastabilními systémy. Jde rovněž o systémy samoorganizující, nalézající nejlepší uspořádání sil a prostředků v závislosti od typu mimořádné události. Složky integrovaného záchranného systému jsou však systémy ekonomickými, jejich činnost je limitována dostupnými zdroji. Jde o systémy komplexní a adaptivní; jejich schopnosti jsou transformovány v závislosti od vývoje struktury rizik a hrozeb. Jde o systémy otevřené, jsou součástí státu, státní moci, podléhající kontrole moci zákonodárné.

#### 4.2 Strategické chování/prostředí/řízení

Z hlediska předvídatelnosti výsledku chování lze systémy rozdělovat na systémy s deterministickým, stochastickým a strategickým chováním. Předvídatelnost deterministických systémů je založena na jistotě jejich chování, tj. pravděpodobnost chování je rovna jedné. U stochastického chování systémů je známa pravděpodobnost chování daná dostatečným počtem pozorování. U některých systémů však pravděpodobnost chování není známa, nebo je-li známa, jde o nesmyslný údaj. Např. lze z pozorování výskytu bitev a válek na území České republiky v posledních 400 letech určit pravděpodobnost jejich výskytu, ale jde o údaj zcela neracionální. To, že vedly války předchůdci České republiky, neznamená, že válku povede i Česká republika. Stejně tak tyto konflikty byly nesouměřitelné z hlediska struktury a kvality sil se současnou

situací. Na druhou stranu nelze válečný konflikt nikdy vyloučit, a tudíž výstavba schopností ozbrojených sil má strategický charakter a jejich výstavbu a použití lze označit jako strategické řízení.

<p><b>Strategie</b> představuje dlouhodobý plán jak dosáhnout konkrétní cíl. Slovo je odvozeno od řeckého <i>stratos</i> mající význam vojsko/tažení, <i>agos</i> ve významu vůdce a slovesa <i>agein</i> znamenající vést. Stratégové měli jediný cíl a tím bylo dosáhnout vítězství (neprohrát) v bitvě nebo válce. V rámci velmi omezených technických možností pro řízení manévrování vojska tak stratégové vlastně volili jen uspořádání vojska (sestava) a jeho navedení do vhodného prostoru a času, kde byla svedena bitva. Jejich jediné rozhodnutí před takovou bitvou rozhodovalo o jejím ne/úspěchu, o životě a smrti tisíců vojáků a v konečném důsledku i o statusu občanů jako svobodných občanů, anebo otroků.</p>	!
--	---

**Systém řízení** je systém složený ze dvou prvků, z nichž jeden plní funkci řídicího subjektu a druhý funkci řízeného objektu. Mezi řídicím subjektem a řídicím objektem je řídicí vazba, prostřednictvím které se určuje cílové chování řízeného subjektu, a zpětná vazba určená k získávání informací o chování řízeného objektu. V systému řízení je realizován proces řízení (s ne/pravidelným cyklem).

Strategické řízení je typické pro složité organizační struktury, složité/členité procesy a procesy s dlouhou periodou řízení. To je případ bezpečnostního systému, kde výstavba schopností trvá léta, přitom je snaha, aby vláda složky bezpečnostního systému skutečně kontrolovala. Nástrojem takové kontroly jsou strategické dokumenty přijímané usnesením vlády, a tudíž závazné pro všechna ministerstva.

### 4.3 Strategický dokument

Podnětem pro zpracování strategického dokumentu pro oblast obrany a bezpečnosti je změna v prostředí. Může se jednat o událost, anebo trend. Podnětem by neměla být politická změna, tj. střídání vlády nebo některého ministra. Každá z vlád je totiž vázána ústavou a platí pro ni vestfálské paradigma nezávisle na její hodnotové orientaci.

<p><b>Dokument</b> je odvozen od latinského <i>documentum</i> mající význam příklad, důkaz a přednáška. Takto se lze z dokumentů poučit, ale lze je také použít jako důkaz ve správním a soudním řízení. Takto veřejný dokument má sdělovat svému publiku, co je důležité, co je vůle veřejné moci.</p>	!
---	---

Strategické dokumenty zpravidla vytvářejí soustavu dokumentů, kde každý z dokumentů se liší svým účelem a místem v procesu determinace budoucnosti, tj. ve strategickém řízení. Liší se zároveň přístup k plánování v rámci demokracie a totalitního státu. Totalitní stát zpravidla usiluje o „uchopení budoucnosti“ a k tomu preferuje dokumenty nazvané koncepce. Demokratický stát naopak klade důraz na strategii, která má množství nezávislých aktérů vést k dosažení stanoveného cíle.

Dokumenty, které jsou v české soustavě dokumentů kombinující přístup totalitního státu i demokracie, jsou: vize, projekce/prognóza, strategie, koncepce, plán, program a rozpočet. Název dokumentu v českých podmínkách nebývá občas v souladu s obsahem. **Vize** je jakákoliv představa („sen“) o budoucnosti a cíle uváděné ve vizi jsou subjektivně stanovené. Jde o dokument předkládaný laiky, vrcholnými politiky.


**Projekce/prognóza** je představa o budoucnosti získaná vědeckým přístupem. Jde o expertní dokument, kde cíle jsou stanovené na základě odhadu vývoje okolí. Projekce/prognóza bývá vstupem pro strategie a koncepce, protože ukazuje příležitosti nebo hrozby vývoje v okolí subjektu, pro který se zpracovává. **Strategie** určuje cíle a cesty, prostředky a postupy jak je dosáhnout. **Koncepce** se soustředí na výběr přístupu k dosažení cíle. Formuluje opatření, navrhované akce určené ke změně chování řízeného systému tak, aby byl cíl dosažen. Koncepce může být dlouhodobá (přesahuje 4 roky), nebo střednědobá (3–4 roky).

<b>Koncepce</b> je odvozena z latinského <i>conceptus</i> znamenající myšlenku, účel či formulovat/vymyslet. Slovo koncepce je odvozeno rovněž z latinského <i>concupiō</i> mající význam zahrnout do úvah. Koncepce tedy vyjadřuje, jak její autor chápe realitu, co je pro něj důležité, na co klade důraz ve svém uvažování o realitě, co si chce s realitou „počít“, jak ji chce ovládnout.	!
---	---

Koncepce je vyjádření pojetí a směru současné, ale zejména budoucí činnosti. Je to všestranně promyšlené vytyčení cílů, stanovení cest, časových etap a prostředků pro jejich dosažení. Je souhrnem hlavních rozhodujících idejí pro realizaci budoucího chování systému. Koncepce se vyjadřuje ke strukturálním změnám, proto se pojmenovává opatření pro realizaci inovací řádu 3 (kvantitativní inovace – reorganizace) až 8 (kvalitativní inovace – nový rod).

**Plán**, na rozdíl od předchozích dokumentů snažící se determinovat budoucnost, má za úkol koordinovat zdroje určené k dosažení cílů stanovených strategií nebo

konceptí. Jde o projekt pro provedení změny vymezený časově, finančně a věcně. **Program** je organizační struktura plnící účel/cíl nebo část organizační struktury ve výstavbě, který má stanovený rozpočet.

<p><b>Program</b> jako slovo bylo do češtiny převzato z německého Programm a latinského <i>programma</i>, které bylo přejato z řeckého πρόγραμμα. Zde mělo význam <i>psaného veřejného oznámení, proklamace</i>. Tedy programem lze nazývat to, co daná instituce dělá a její okolí to ví.</p>	
--	---

**Rozpočet** (strategický) je fond finančních prostředků vyžadovaný pro realizaci programu v období následujících 2 až 3 let. V rámci rozpočtového cyklu státu je rozpočet bezpečnostní instituce představován zpravidla jen finančními výdaji na období jednoho kalendářního roku.

V českém pojetí má mít střednědobá koncepce analytickou část a samotnou koncepci. Účelem **analytické části** je ujasnění si situace, která má být „uchopena“ koncepcí. Tato část je důležitá pro oponenty koncepce v připomínkovacím řízení. Platí, že s podobnými daty, informacemi a analytickými metodami by různí odborníci měli dojít k podobným výsledkům. Takto analytická část střednědobé koncepce obsahuje vývojové tendence a jejich vyhodnocení, stanovení silných/slabých stránek, příležitostí a hrozeb (SWOT analýza) a vyhodnocení účinnosti stávajících programů (náklady, přínosy, užitky a porovnání s tím, co bylo původně zamýšleno).

Samotná koncepce stanovuje cíle (kvantitativní/kvalitativní) rozvoje a určují se jejich priority (pořadí 1–3, nejvíce však 5). Jsou zde identifikovány cíle vyžadující spolupráci více ministerstev. Dále jsou specifikovány programy, kvantifikace nároků na finanční zdroje a popsány očekávané důsledky realizace koncepcí v jednotlivých letech. Zhodnocen je dopad na sociální oblast a životní prostředí a regionální rozměr koncepce. Na závěr jsou vyjmenována legislativní opatření, tj. potřeba přijmout nebo změnit obecně závazné předpisy tak, aby stát při realizaci koncepce postupoval legálně.

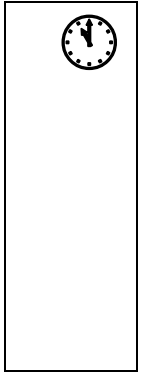
#### **literatura:**

- BALABÁN, M. (ed.) PERNICA, B. (ed.) et al. *Bezpečnostní systém České republiky: problémy a výzvy*. 1. vyd. Praha: Karolinum, 2015. ISBN 978-80-246-3150-9.
- PERNICA Bohuslav. České dilema: Nutnost integrace národního bezpečnostního systému na základě transformace operačních schopností profesionálních národních bezpečnostních institucí. *Vojenské rozhledy*, 2009, roč. 18, č. 4, s. 50-60.
- PERNICA Bohuslav, BALVÍN Pavel. Realizace české obranné/vojenské politiky: malá stabilita vládnutí a nevhodný manažerský koncept. *Vojenské rozhledy*, 2010, roč. 19, č. 1, s. 101-113.






1. Systémy se podle svého chování dělí na deterministické a stochastické. U stochastických systémů se pak vyskytují systémy, jejichž chování je strategické – nelze určit pravděpodobnost chování.
2. Strategické řízení se používá pro situace, kdy návrat k původní situaci není možný, anebo je možný jen za nepřiměřených materiálních a časových nákladů. To je případ bezpečnosti.
3. Nástrojem strategického řízení státu jsou strategické dokumenty vytvářející ucelený systém: vize, koncepce, strategie, program, rozpočet.
4. Klíčovým dokumentem v případě bezpečnosti je koncepce, z které vyplývají cíle pro výstavbu a transformaci schopností bezpečnostního systému.



- Vyhledejte Databázi strategií, Portál strategických dokumentů v ČR, zvolte si některé ministerstvo a projděte seznam jím vydávaných dokumentů. Pozornost věnujte věcným oblastem, názvům jednotlivých dokumentů a časovému horizontu, pro který se dokument vydává. – Jaký je rozdíl mezi jednotlivými dokumenty, pokud jde o jejich místo v systému dokumentů veřejné politiky?
- Na stránkách Vlády ČR najdete v části usnesení vlády nějaké usnesení vlády ČR obsahující v názvu slovo koncepce, strategie, vize, program, politika apod. Prostudujte text tohoto usnesení. Pozornost soustřeďte na vyjádření vlády k materiálu (schvaluje, bere na vědomí apod.) a způsobu ukládání úkolů k realizaci dokumentu.
- K nějaké koncepci vyhledané podle prvního bodu se pokuste najít zprávu o jejím plnění (dosaženým výsledkům).
- Na stránkách Nejvyššího kontrolního úřadu v části kontrola najdete kontrolní závěr k činnosti ministerstva a nejlépe z věcné oblasti, které se týkal dokument vybraný podle předchozího bodu, a analyzujte, jestli kontrolní orgán činnost daného ministerstva v příslušné oblasti považuje za koncepční.



## 5 Zdrojové zajištění bezpečnosti: faktor práce (základní charakteristiky)

Po absolvování této lekce byste měli mít přehled o způsobech získávání zdrojů pro schopnosti bezpečnostní instituce. Dále byste měli mít přehled o dělení personálu bezpečnostní instituce na skupiny personálu a o účelu personální struktury. Dále byste měli získat základy personální politiky a to, jak je naplňována v bezpečnostních institucích České republiky.	
--	---

**klíčová slova:** *práce, lidské zdroje, lidský kapitál, personál, systematické personálu, dobrovolnost, profesionalita, trh práce, donucení, služební povinnost, konskripce, daň v úkonech, profesionalizace, koncept/politika celkových sil.*



### 5.1 Zdroje a jejich získávání

Instituce představuje organizační strukturu. Jde o kombinaci personálu (lidské zdroje) a majetku (věcné zdroje), prostřednictvím které je naplňován její účel definovaný národní legislativou. Výsledky činnosti takové instituce jsou dány kombinací faktorů práce a kapitálu. Zdroje lze charakterizovat kvantitativními (množství) a kvalitativními charakteristikami a lze sledovat hospodárnost a efektivnost jejich používání při naplňování účelu dané instituce.

Přidělování zdrojů na místo (v organizační struktuře nebo na území) je označováno jako alokace zdrojů. Věcné i lidské zdroje lze získat v peněžní ekonomice na základě směny, tj. v rámci rozpočtového omezení, kterému daná bezpečnostní instituce čelí. Proces získávání zdrojů probíhá jak v rámci běžného života **smíšené ekonomiky**, tak také v rámci mimořádné situace, která si může vyžadovat zavedení mimořádných stavů: válečný stav, stav ohrožení státu nebo nouzový stav, v rámci kterých může vláda nařídit omezení ekonomické svobody, intervenovat do tržního mechanismu, tj. zavést **příkazovou ekonomiku**.

Takto lze rozlišovat tržní a netržní způsoby získávání lidských a věcných zdrojů typické pro smíšenou, nebo příkazovou ekonomiku. **Tržním způsobem** (soutěží) se lidské zdroje získávají najímáním na trhu práce do zaměstnaneckého vztahu a věcné zdroje se získávají v rámci akvizičního procesu pomocí veřejných zakázek. Při **netržním způsobu** získávání lidských a věcných zdrojů je cena ekonomického faktoru určována úředně, tj. pod tržní cenou. Netržní způsob získávání zdrojů umožňuje překonávat rozpočtová omezení dané bezpečnostní instituce. Lidské zdroje se získávají nucenou prací/službou

(**konskripce**). Věcné zdroje se získávají vyvlastněním (zabavením) za úplaty (**rekvizice**) a bez úplaty (**konfiskace**).

## 5.2 Lidské zdroje/personál

Klíčovou složkou pro fungování bezpečnostní instituce je personál. Ten je rozmístěn v procesní a funkcionální organizační struktuře. V rámci procesní struktury organizace lze v řetězci organizace práce uvnitř instituce rozlišovat procesy výkonné a podpůrné. Prvky výkonného systému určují účelnost organizace. Lze je považovat za **obsluhovaný systém** nadřazený systému podpory. Obsluhovaný systém staví požadavky na obsluhu ze strany podpůrného systému (**obslužného systému**), který má jeho požadavky uspokojit a tím přispět k naplnění účelu existence celé instituce.

Podle charakteru bezpečnostní instituce jako systému charakterizovaného výše uvedenými vlastnostmi se může jednat o velmi složitou věc. Např. procesní strukturu ozbrojených sil jako celistvého systému lze dělit na bojové prvky určené pro dotyk s protivníkem, prvky bojové podpory určené pro podporu bojových jednotek technickými dovednostmi, jako jsou ženíjní schopnosti, dělostřelecká podpora nebo ochrana proti zbraním hromadného ničení, a prvky bojového zabezpečení určené pro služby bojovým prvkům a bojového zabezpečení, jako je stravování, skladování, doprava munice, opravy techniky, zdravotnické služby apod. Přitom dále ještě mohou existovat ostatní prvky zabezpečení, které jsou využívány všemi třemi součástmi, např. zdravotnictví.

Jiným vyjádřením vazeb mezi prvky bezpečnostní instituce je funkcionální organizační struktura. Ta vyjadřuje řídicí hierarchii mezi součástmi systému členění organizace podle zvolených funkcí. Např. podle prostoru působení lze ozbrojené síly dělit na pozemní, vzdušné nebo námořní síly. Organizační struktura nemocnice je dělena na oddělení, jejichž názvy jsou odvozovány od součástí a funkcí lidského těla.

V závislosti od voleb v bezpečnostní/obraně struktuře odrážející očekávání vlády ve vztahu ke struktuře mimořádných situací, které mohou nastat, tato struktura může fungovat na prezenčních počtech (mírová struktura), anebo na počtech mobilizované organizace (válečná struktura). Ta mj. vyžaduje nejenom mít dostatečnou zálohu připravených osob, ale také zavedení mimořádné služby. Mobilizace a demobilizace lidských zdrojů znamená masivní zásah do fungující ekonomiky. Chybějící personál civilní ekonomiky, který byl odveden do

mobilizovaných ozbrojených sil, je třeba nahradit, proto po jeho demobilizaci, tj. propuštění z ozbrojených sil, pro něj může být obtížné sehnat stejné zaměstnání.

V demokraciích hraje důležitou roli sociální stratifikace personálu bezpečnostních institucí. Jejich personál by měl odrážet demografickou (muži/ženy) a etnickou (národnosti a minority) skladbu populace. To je důležité zejména u zaměstnaneckých bezpečnostních institucí, kde historicky byla převaha mužů, ale nástupem substituce práce kapitálem tomu tak být nemusí. Kapitál dokáže totiž eliminovat některá fyziologická omezení žen. Navíc existuje mnoho pozic, kde není důležitá síla, ale kvalifikace a kvalita personálu, který ji vykonává. Jde např. o řídicí funkce velitelů a náčelníků. Etnické složení je citlivou věcí např. v ozbrojených silách USA, kde pro většinovou bělošskou populaci nebylo atraktivní vykonávat základní pozice, a proto byly obsazeny menšinovými Afroameričany a Hispánci.

### **5.3 Personální struktura (charakteristiky personálu)**

Každou z bezpečnostních institucí lze charakterizovat velikostí, tj. počtem personálu potřebného pro zajištění její funkce, a personální strukturou. Ta na jedné straně odráží složitost činností potřebných k naplnění účelu instituce, na druhé straně reflektuje rozpočtové možnosti. Složitost vykonávaných činností odráží kvalifikační struktura. Rozpočtové možnosti jsou pak promítnuty do členění personálu podle personálních skupin. Bezpečnostní složky pak do personální struktury promítají také hierarchii. Vzniká tak hodnostní struktura.

Např. personál ozbrojených sil České republiky lze v maticovém uspořádání členit na neaktivní (v záloze) a aktivní (v prezenčním stavu). Dále jej lze členit na profesionální (najímaný na trhu práce) a neprofesionální (získávaný jiným způsobem). Aktivní personál lze dělit na vojenský a nevojenský a v rámci jeho příslušnosti k profesionálnímu personálu lze jej dělit podle druhu zaměstnaneckého poměru k českému státu na vojáky z povolání a státní zaměstnance (oba služební poměr) a občanské zaměstnance (pracovní poměr). Neprofesionální vojenský personál lze dělit na neaktivní vojáky v povinné vojenské záloze a aktivní vojáky v záloze na vojenském cvičení, vojáky aktivní zálohy a vojáky v přípravné službě; případně při zavedení povinné vojenské služby na vojáky základní (náhradní) služby nebo vojáky v mimořádné službě. K tomu pak patří žáci vojenských škol, jako personál, který sice nemůže být v zaměstnaneckém poměru, protože nedosáhl plnoletosti, ale připravuje se na případnou službu profesionálního vojáka.

Kvalifikační struktura je založena na tzv. kvalifikačních předpokladech a požadavcích. Jestliže daná služební/pracovní pozice vyžaduje schopnost zvládnout určitou složitost práce, pak se tato složitost odráží v předpokladu na dosažené vzdělání v rámci národní vzdělávací soustavy. Jednotlivé stupně pro nejvyšší dosažené vzdělání jsou popsány pomocí mezinárodní standardní klasifikace vzdělávání ISCED 2011. Pomocí této klasifikace pak lze v rámci bezpečnostní instituce sestavovat kvalifikační sbory a jim např. přiřazovat skupiny hodnotí nebo hodnotních označení. To platí např. pro ozbrojené síly, které dělí systém hodnotí do hodnotních sborů mužstva, poddůstojníků, praporčíků, nižších a vyšších důstojníků a generálů. Pro službu v hodnotních sborech mužstva a poddůstojníků je předpokladem středoškolské vzdělání doložené výučním listem. Pro službu v hodnotním sboru praporčíků je požadována maturita. Pro službu v hodnotním sboru nižších důstojníků je třeba dosáhnout alespoň bakalářského titulu; v hodnotním sboru vyšších důstojníků a generálů je třeba mít absolvován magisterský studijní program.

Zatímco dosažené vzdělání jako kvalifikační předpoklad je důležité pro stanovení základu odměny za vykonanou práci tak, aby pro celý veřejný sektor existovala srovnatelná kritéria pro výpočet takové odměny, v rámci vnitřní struktury organizace se stanovují kvalifikační požadavky. Mezi ně patří např. odbornost, jazyková způsobilost, nebo způsobilost se seznamovat s utajovanými informacemi. Splnění těchto požadavků může zaměstnanec dosáhnout po jeho ustanovení na místo. V rámci odbornosti lze ještě určovat roli zaměstnance jako specialistu (odborníka) nebo řídicího pracovníka (velitele, náčelníka, ředitele, vedoucího).

Např. v rámci armády lze rozlišovat tyto odbornosti pro bojové prvky (combat troops): tankové jednotky, protitankové jednotky, pěchota (mechanizovaná, motorizovaná apod.) apod.; prvky bojové podpory (combat support troops): dělostřelectvo, ženijní vojsko, jednotky protiletcké obrany, chemické vojsko, letecká doprava a přeprava, jednotky taktické letecké podpory apod.; prvky podpory velení (command support troops): spojovací vojsko, hloubkový průzkum, vojskové zpravodajství, vojenská policie, hydrometeorologická služba a topografické zabezpečení apod., služby bojové podpory (combat service support troops): technická logistika (opravy výzbroje), logistika (skladování, doprava a distribuce materiálu, pohonných hmot, stravování aj.), vojenské a vojskové zdravotnictví; ostatní služby a podpůrné prvky: finanční služba, personalistika, vojenská hudba apod.

<p><b>Autarkie</b> je slovo pocházející z řeckého <i>autarkeiá</i> znamenající soběstačnost, nezávislost. Jde o nezávislost lidského společenství na okolí. Autarkické ekonomiky jsou označovány jako uzavřené ekonomiky. Jejich opakem jsou otevřené ekonomiky, tj. ekonomiky integrované do mezinárodní dělby práce a tím závislé na vývoji v ostatních integrovaných ekonomikách.</p>	!
--	---

Specifikou bezpečnostních institucí je struktura odborností. Vzhledem k tomu, že na výjimky, např. lékař či zdravotník, nemají tyto odbornosti svůj civilní ekvivalent, připravují si své odborníky ve svých vzdělávacích a výcvikových zařízeních. Jsou tedy v této oblasti soběstačné (autarkické), což např. zajišťuje, že k určitým dovednostem a znalostem se lze dostat jen v rámci dané bezpečnostní instituce, např. policie nebo zpravodajských služeb. Tím je zajištěno, že se např. k taktikám sledování zločinců v policejní a zpravodajské operativě nedostanou právě tito zločinci.

Pro funkčnost bezpečnostních složek hrají důležitou roli demografická a věková struktura. Např. s rozšiřováním počtu žen v uniformě je třeba počítat s tím, že žena má svou jedinečnou biologickou funkci, a proto bude část služby věnovat mateřským povinnostem. V rámci ochrany jejích lidských práv a práv jejího potomka pak nelze po určitou dobu počítat s její přítomností ve schopnostech bezpečnostních složek. Po tuto dobu je třeba ji někým nahradit. Demografická struktura bezpečnostní instituce tak má vliv i na výši a strukturu výdajů.

Věk určuje zdravotní stav personálu, jeho sílu a další fyziologické vlastnosti. Vždy platilo, že tam, kde bylo potřeba lidí se spolehlivým zdravím, odolných proti stresu, infekčním nemocem a fyzické námaze, preferovali bezpečnostní složky mladé a zdravé muže ve věku blízkém po dosažení věku plnoletosti. Vzhledem k tomu, že po 35. roku věku roste pravděpodobnost větší nemocnosti nebo úrazovosti, je zvyšování průměrného věku personálu spojováno s většími náklady na nemocenskou péči. Zvyšování průměrného věku personálu má vliv na jeho vztah k riziku. Lidé do 25 let netrpí takovou averzí k riziku jako starší lidé. To je důležité u odborností, kde se očekává potřeba podstupovat osobní souboje, jako např. v případě pilotů.

V personální struktuře se také odráží účel dané bezpečnostní instituce a jeho proměna. To lze sledovat prostřednictvím tzv. personálního mixu. Ten je konstruován ve dvou dimenzích. Jde jednak o poměr mezi vojenskými a nevojenskými osobami, a jednak jde o zastoupení hodnostních sborů a personálních skupin v prezenčních počtech bezpečnostní instituce. Např. pro

mobilizovatelné ozbrojené síly bylo třeba udržovat rozsáhlé zásoby. Nebylo však ekonomické, aby skladovací kapacity udržovali vojáci. Proto tato oblast logistiky byla zajišťována občanskými zaměstnanci. Jakmile se změnil model ozbrojených sil, byla redukována právě tato oblast, nebo došlo k zabezpečení logistických funkcí dodavatelskými firmami.

Ještě na počátku 90. let představovali důstojníci 3/4 vojenských profesionálů v Armádě České republiky. Bylo to způsobeno faktem, že mnozí z nich byli předurčení pro vytváření mobilizovaných útvarů a zařízení v případě války. Zde tvořili tzv. mobilizační jádro, které by bylo doplněno vojáky v záloze. Jakmile se změnil model ozbrojených sil, změnily se také vzájemné poměry mezi hodnostními sbory. Dnes naopak tvoří nedůstojníci (mužstvo, poddůstojníci a praporčíci) 3/4 velikosti armády. Ti také v profesionální armádě nahradili ve funkcích vojáky základní služby, kteří se touto službou připravovali na případnou mimořádnou službu v době války.

#### 5.4 Personální politika

Personál je předpokladem pro naplnění účelnosti každé organizace, a to ať už jde o jeho dostatečný počet či požadovanou strukturu. Nástrojem pro dosažení těchto parametrů je pro organizaci personální politika. Ta zahrnuje rekrutaci (nábor) personálu, jeho výběr, přípravu, retenci (udržení v zaměstnaneckém poměru) a řízené propouštění.

**Rekrutace** (nábor) personálu vychází z potřeby uhradit úbytky personálu vzniklé fluktuací (řízené a neřízené odchody z organizace) a v případě zvyšování počtu personálu získat dodatečný personál na trhu práce. Účelem je přilákat takový počet zájemců o zaměstnání, který zaměstnavateli umožní **vybírat** si nejvhodnější zájemce o práci pro danou pozici. Pro bezpečnostní složky je specifické, že zájemci o službu v nich, musí projít individuální **přípravou**, která zajistí jejich základní integraci do dané složky vzděláváním, výcvikem a výchovou.

Rekrutace, výběr a příprava personálu představují ze strany zaměstnavatele značné časové i finanční náklady pro získání adekvátního personálu. Aby tyto investice ochránil, snaží se personál udržet v zaměstnaneckém poměru. K **retenci** patří vytváření adekvátních podmínek k výkonu služby/práce, zajišťování atraktivních zaměstnaneckých benefitů a nastavení spravedlivé a motivační politiky odměňování. Zaměstnavatelé z řad bezpečnostních institucí mají zájem zejména o personál s převahou institucionální motivace nad motivací

zaměstnaneckou. Při zaměstnanecké motivaci mají zaměstnanci zájem pro zaměstnavatele pracovat zejména kvůli výši odměny za vykonanou práci a dalším benefitům. V případě institucionální motivace hrají roli jiné motivy, např. prestiž povolání, jedinečnost práce jako je tomu v případě vojenských pilotů, hrdost na stát nebo pocit, že člověk může sloužit českému státu. Součástí retence je kariéra zaměstnance uvnitř organizace.

Poslední částí personální politiky je **propouštění** zaměstnanců. V případě bezpečnostních institucí jde o jejich propouštění ze služebního poměru zpět na trh práce. To je zpravidla spojeno s nárokem na benefity, které zajistí jejich zpětnou integraci do civilní společnosti. Mají nárok na rekvalifikaci a také na výsluhové náležitosti. Výsluhové náležitosti mají bývalým vojákům, policistům či hasičům umožnit překlenout období, kdy získají nové zaměstnání, anebo je kompenzovat za to, že právě kvůli službě pro stát, nejsou schopni najít stejně dobře placené zaměstnání.

Součástí personální politiky je prohlubování profesionalismu personálu. Takto stejně dobrým odborníkem může být zaměstnanec, jako dobrovolník, nebo občan přinucený ke službě státu pod hrozbou sankce. To je patrné např. srovnáním dobrovolných a profesionálních hasičů. V této souvislosti lze rozlišit dva přístupy k profesionalismu v bezpečnostních institucích. Jedná se o kvantitativní přístup K. Haltinera a o kvalitativní model H. Sørensenů.

Podle Haltinera prochází bezpečnostní instituce, zejména ozbrojené síly, procesem snižování podílu osob sloužících státu z donucení, kde podle výše tohoto podílu lze rozlišit čtyři fáze vývoje bezpečnostní instituce. V první fázi je např. podíl branně povinných vojáků vyšší než  $3/4$  a takto je existence schopností ozbrojených sil podmíněna udržováním branné povinnosti. Pohybuje-li se tento podíl mezi  $1/3$  a  $3/4$ , slouží branná povinnost pro potřebu tvorby vojenské zálohy, ale některé složky ozbrojených sil, např. letectvo nejsou na branně povinných vojácích závislé. Pohybuje se podíl branně povinných vojáků v ozbrojených silách mezi  $0$  a  $1/3$ , je branná povinnost udržována pro potřebu zachovat její nevojenskou alternativu. Ozbrojené síly nejsou na branně povinných vojácích závislé, ale takovou povinnou službu lze využít pro potřeby náboru profesionálních vojáků. Nulový podíl branně povinných vojáků znamená přechod k profesionální armádě, kde služba není založena na donucení.

Sørensenův model je založen na předpokladu, že s délkou doby, kterou zaměstnanec ve služebním poměru stráví v bezpečnostní instituci, tím roste jeho



profesionalismus. Ten je nejnižší po jeho rekrutaci, roste s jeho přípravou a prohlubuje se s jeho zařazením na určenou služební pozici a dalším horizontálním a vertikálním postupem v kariéře. Žádoucí přitom je, aby kariéru dělali lidé s institucionální motivací, protože ti primárně slouží nikoliv z ekonomických pohnutek. Mají tedy zájem na setrvání v instituci a jejím rozvoji. Takto není pro určení stupně profesionalismu důležité, jaká je podíl osob zařazených do služby z donucení, ale znalosti, dovednosti a postoje, které byly danou bezpečnostní institucí vytvořeny během služby v ní.

### **literatura:**

- Bílá kniha o obraně*. Praha: Ministerstvo obrany ČR, 2011. ISBN 978-80-7278-564-3.  
PERNICA, B. *Profesionalizace ozbrojených sil: trendy, teorie a zkušenosti*. 1. vyd. Praha: AVIS, 2007. ISBN 978-80-7278-381-6.  
PERNICA Bohuslav. České profesionální ozbrojené síly – krátké ohlédnutí do minulosti. *Vojenské rozhledy*, 2008, roč. 17, č. 1, s. 94-96.  
PERNICA Bohuslav. Česká republika a model zaměstnaneckých a dobrovolnických profesionálních ozbrojených sil. *Vojenské rozhledy*, 2006, roč. 15, č. 4, s. 143-146.




1. Každá bezpečnostní instituce potřebuje ke své činnosti zdroje. Ty může získat tržně nebo netržně. Netržní způsob slouží k překonání rozpočtových omezení.
2. V principu jde o získávání lidských (personál) a věcných (kapitál) zdrojů náborem a zakázkami, anebo donucením (konskripcí), zabavením (za úplatu).
3. Klíčovou rolí pro schopnosti bezpečnostní instituce hraje personál. Na ten lze nahlížet z pohledu mnoha klasifikací; zásadním parametrem je jeho početnost a kvality.
4. Kvalita personálu je vyjádřena jeho profesionalismem, tj. schopností plnit zadané úkoly v systému na základě jeho vzdělání, výcviku, výchovy a zkušeností.



- S využitím konceptu bezpečnostní struktury vysvětlíte, jaké možnosti pro získávání personálu v ČR má: armáda, policie, hasiči a tajné služby a jaké skutečně využívá.
- Jak koncept bezpečnostní struktury koresponduje s ustanoveními zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR, ve znění pozdějších předpisů, pokud jde o získávání faktorů práce pro činnost bezpečnostních institucí?
- Co je profesionalizace a jakým způsobem ji prohlubují např. dobrovolní hasiči? – Musí být profesionál vždy zaměstnanec?
- Zvolte si bezpečnostní instituci a ukažte naplňování personální politiky v této instituci.



## 6 Zdrojové zajištění bezpečnosti: faktor práce (nucená práce/povinná služba)

Po absolvování této lekce byste měli pochopit, k čemu slouží koncepce celkových sil, co jsou asistenční funkce bezpečnostních složek a jaký význam a formu má nucená práce/služba v bezpečnostním systému. Také byste si měli uvědomit její nespravedlnost a seznámit se s nástrojem pro zmenšení této nespravedlnosti, kterou je branná daň.	
---	---


**klíčová slova:** donucení, služební povinnost, konskripce, daň v úkonech, civilní služba, profesionalizace, osobní úkony, branná daň.



### 6.1 Doktrína/koncepce celkových sil

Bezpečnostní instituce musí vystavět své schopnosti na základě nejzávažnějšího scénáře, který připadá do úvahy. Tento scénář implikující mimořádnou situaci se však nemusí vůbec nikdy vyskytnout. To nastoluje otázku, jestli pro potřebu této krajní situace mít velký počet personálu složený ze skupin zajišťujících vysokou míru profesionality. Jedno úsloví dokonce hovoří o tom, že v době míru jsou vojáci neprosto nepotřební. Řešením této situace je zavedení institutu „předpřípravy“ personálu před takovou mimořádnou situací. Kompetence získané takovouto formou „branné výchovy“ lze přitom využít také pro potřeby běžného života.

Málokdo si uvědomuje, že takových kompetencí využitelných při řešení mimořádných situací získáváme již během povinné školní docházky. Ne náhodou je vřazena do tělesné výchovy pořadová příprava a děti jsou vedeni k sebekázni a odpovědnosti za druhé. Podobně je tomu v případě schopnosti naučit se plavat, lyžovat nebo se orientovat v otevřeném terénu. Základy první pomoci nejsou určeny jen pro pomoc obětem přírodních katastrof, ale této kompetence lze využít kdykoliv, kdy je potřeba zachránit lidský život. Základy získané na základní škole lze dále rozvíjet buď zájmovou činností jako dobrovolník integrovaný ve schopnostech bezpečnostního systému, např. jako dobrovolný hasič, anebo jako zaměstnanec některé z bezpečnostních institucí.

<b>Kompetence</b> představuje množinu vědomostí, dovedností, schopností, postojů a hodnot, které je v rámci pracovní pozice třeba k provádění určité činnostisprávně a efektivně, tj. znalosti a vědomosti používat.	
--	---

Přestože je v rámci vestfálského paradigmatu rozlišováno mezi vojenskou a nevojenskou bezpečností, k řešení jakékoliv mimořádné situace ohrožující

bezpečnost lze použít kombinaci sil a prostředků určených primárně buď pro řešení vojenských, anebo nevojenských hrozeb. Takto se nevojenské a vojenské bezpečnostní instituce do určité míry nejenom doplňují, ale také se zálohují v určitých schopnostech, např. je jedno jestli obyvatelstvu zasaženému přírodní katastrofou pomohou hasiči nebo vojáci. V tomto ohledu se hovoří o asistenčních funkcích bezpečnostních složek.


Na této jednotě sil a prostředků bezpečnostního systému je založena doktrína/koncept celkových sil. Jejím základem jsou znalosti a dovednosti občana využitelné pro potřeby fungování ozbrojených sil, policie nebo hasičů, které získal po dobu povinné školní docházky. Ty mohou být dále rozšířeny, jestliže se takový člověk rozhodne fungovat jako dobrovolník v některé z těchto institucí, anebo je k nim přikázán do služby. Pro případ vedení totální války nebo nutnosti reagovat na rozsáhlou přírodní pohromu je jedno, k jaké bezpečnostní instituci takový občan patří, protože občan je už v bezpečnostním systému integrován. Takto mohou bezpečnostní složky organizované na úrovni územně samosprávných celků, jako jsou hasiči a policie podporovat armádu, např. zabezpečením funkcí civilní ochrany, a naopak armáda může podpořit regionální vládu svými silami a prostředky, jestliže její schopnosti na danou bezpečnostní situaci nestačí.

## 6.2 Nucená práce/služba

Není-li možné získat dostatek práce tržním způsobem, zavádí se pracovní/služební povinnost. Její existenci připouští také ústavní pořádek České republiky a na území České republiky byla poprvé zavedena po Prusko-Rakouské válce v roce 1866. Tehdy trvala 12 let, kde první tři roky povinné vojenské služby musely být vykonány aktivní službou u stálého vojska. V následujících sedmi letech byl branně povinný občan zařazen do vojenské zálohy stálého vojska a posléze dva roky byl k dispozici v Landwehru, ozbrojeným silám zřizovaným na úrovni zemí Habsburské monarchie.

Paradoxně byla nucená práce/služba ve prospěch obrany státu považována za institut spojený s demokracií a svobodou. V rámci moderního státu byla poprvé zavedena ve Francii jako *levée en masse*. Tehdy dekret Národního konventu č. 1391 z 23. 8. 1793 byl historicky prvním dokumentem, který umožnil mobilizaci celého národa v době míru pro zapojení se do odporu proti jakémukoliv vnějšmu nepříteli. Byl tak vytvořen model *Le Soldat Citoyen* – občan vojákem, občan v uniformě, občan mající právo i povinnost chránit

a bránit stát a společnost se zbraní v ruce, neboť kdyby tento stát a společnost zanikly jejich vojenskou okupací, ztratil by on jako občan nejenom prostor pro uplatňování práv přiznaných mu státem a společností, kterou brání, ale ztratil by všechna tato práva, i kdyby si zachoval svůj život.

<p><i>„...každý francouzský občan je v trvalé dispozici pro službu ve francouzské armádě. Svobodní muži se mají zapojit do bojové činnosti, ženatí mají pro ně vyrábět zbraně a zajistit jejich zásobování; ženy mají vyrábět stany a oděvy a mají sloužit v nemocnicích při ošetřování raněných; děti mají zpracovávat staré tkaniny na cupaninu; staří se pak mají ukazovat na veřejných místech, aby tam dodávali kuráž bojovníkům a připomínali zášť ke králům a jednotu Republiky. Veřejné budovy budiž změněny na kasárna a veřejná místa na dílny pro výrobu zbroje, hlína ze sklepů necht' je proprána s cílem extrahovat z ní ledek. Zbraně s předepsaným kalibrem náleží výhradně těm, kdo mají být nasazeni proti nepříteli; pořádková služba budiž zajišťována jen loveckými zbraněmi a pistolemi. Jezdečtí koně jsou zabaveny pro potřeby jezdeckva, všechny ostatní, kromě těch zemědělských, jsou převedeny dělostřelectvu a zásobování... Žádný nesmí být nahrazen ve službě, pro kterou byl přikázán. Osoby veřejně činné zůstanou ve svých funkcích.“</i></p> <p>dekret Národního konventu č. 1391 z 23. 8. 1793</p>	
--	---

Pracovní/služební povinnost může existovat jako všeobecná, nebo selektivní. V případě všeobecné pracovní/služební povinnosti je tato povinnost vztažena na celou populaci, kde kdokoliv z povinných osob může být povolán ke službě. Např. ve Státě Izrael jsou vojenskou službou povinni jak muži, tak ženy. Jedná o **daň v úkonech**. Vyhýbání se jejímu odvodu je spojeno s trestněprávním postihem. Takto např. zákon č. 40/2009 Sb., *trestní zákoník*, ve znění pozdějších předpisů, definuje trestné činy proti branné povinnosti a trestné činy vojenské.

V případě selektivní povinnosti jsou povinnosti podrobovány jen některé populační ročníky, z nich pak zpravidla jen muži a z nich mohou být preferovány jen určité odbornosti, např. lékaři. Takto je pracovní/služební povinnost nespravedlivá, protože ve skutečnosti dopadá jen na omezený okruh lidí. Pro omezení diskriminačního charakteru pracovní/služební povinnosti se proto k výběru osob k odvodu do služby a k povolání ke službě používá losování.

Pracovní/služební povinnost je složena ze tří částí. Občan se musí podvolit tomu, že jej státní orgán zařadí do seznamu osob (konskripce), které připadají do úvahy pro nucenou službu/práci. Poté dochází k odvodu, kde komise posuzuje,

kteře osoby z pořizeneho seznamu by byly pro službu/práci nejvhodnější. Ty jsou odvedeny a z nich se podle potřeb povolává do služby/práce. To lze činit až do určitého fyzického věku brance.

Ti, kdo nebyly shledáni schopnými vojenské služby, mohou být určeni k pracovní povinnosti. Ta se v České republice označuje jako osobní úkony. S existencí branné povinnosti bývá spojena existence branné výchovy, kterou jako formu vojenské předpřípravy absolvují děti během povinné školní docházky.

<p>„Účelem branné výchovy je pěstovati v obyvatelstvu Československé republiky podle jeho věku, vzdělání a povolání (zaměstnání) ony mravní vlastnosti, tělesnou zdatnost, znalosti a dovednosti, jichž je třeba k obraně státu“</p> <p style="text-align: right;">zákon č. 184/1937 Sb., o branné výchově</p>	!
--	---

### 6.3 Společenská služba

Branná povinnost je daní v úkonech, která nedopadá na většinu těch, na které byla uvalena. I v tak militantních státech, jako bylo Prusko, nastupovalo vojenskou službu nakonec jenom 10–25 % mužů daného populačního ročníku. Navíc se svou podstatou jedná o činnost, jejímž účelem je zabíjení lidí. To je zpravidla v rozporu s některými vírami, přesvědčením, nebo politickými názory (pacifismus). Tito lidé službu ve zbraní odmítají. Takto se k povinné vojenské službě začaly vyvíjet alternativy.

<p>„Náklady a závazky celého říšského válečného aparátu musí být na všechny spolkové země a jejich obyvatele rozděleny přiměřeně tak, aby nedocházelo ani ke zvýhodňování ani přílišnému zatěžování jednotlivých států nebo tříd. Kde nelze odpovídající rozdělení této zátěže dosáhnout přirozeně, aniž by bylo poškozeno společenské blaho, lze tohoto cíle dosáhnout zákonodárnou cestou při respektování zásad spravedlnosti.“</p> <p style="text-align: center;">F.M. Die Wehrsteuer im deutschen Reich. <i>Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik</i>. 1881, Bd. 36, Nr. 3, S. 299-310.</p>	!
--	---

První z nich se stala vojenská služba beze zbraně, např. služba ve vojenském zdravotnictví. Po 2. světové válce se v souvislosti se znovuzavedením branné povinnosti ve Spolkové republice Německo objevila alternativa civilní služby. Tou byly povinni odvedení muži, kteří odmítli vojenskou službu. Později se pak objevily další alternativy jako dobrovolnická služba v zahraničí, kde ti, kteří se rozhodli sloužit jako dobrovolníci německého státu např. jako zdravotnický

personál organizace Lékaři bez hranic, byli od vojenské služby osvobozeni. Podobně tomu bylo také v případě, kdy dotyčný mezi 15. a 21. rokem odpracoval určitý počet hodin jako dobrovolník u civilní ochrany či dobrovolných hasičů.

Po roce 2000 se pak v SRN otevřeli další možnosti, jak nahradit povinnou vojenskou službu službou pro sociální stát. Jednalo se o dobrovolnický rok v oblasti ekologie, sociálních služeb, zdravotnictví nebo školství. Až do pozastavení mírového výkonu povinné vojenské služby v roce 2011 šly některé politické úvahy tak daleko, že se předpokládalo, že by dobrovolnickou službu nahradila všeobecná společenská služba, kterou by byly povinné také ženy. Tato služba měla sloužit k dodatečné socializaci mladých Němců, kterou nebylo možné provést během školní docházky. Zavedení alternativ k povinné vojenské službě se německé vládě podařilo zvýšit spravedlnost pracovní/služební povinnosti, když nějakou službu pro veřejný sektor vykonávalo až 80 % populačního ročníku.

Dalším problematickým aspektem zavedení povinné služby/práce byla mezigenerační spravedlnost. Délka vojenské služby se postupně v každé zemi zkracovala, a tak většinou syn nemohl v dani v úkonech odvést svému otci to, co on mu odvedl během jeho povinné vojenské služby. V průběhu let také docházelo ke kolísání velikosti ozbrojených sil, a tak některé generace byly povinno službou/prací zatíženy více než ostatní. To platí zejména o věkových kohortách mužů sloužících ve 2. světové válce.

V České republice existovala civilní vojenská služba jako alternativa k povinné vojenské službě. Osoby, které se pro civilní službu rozhodly, byly povinné ji vykonat v délce 1,5násobku délky základní vojenské služby. Místa pro civilní službu byla vytvářena v působnosti okresních úřadů a obcí v oblasti zdravotnictví, školství, sociálních služeb a ekologie. Jejich počet však byl nedostatečný a mnozí z těch, kteří byli zařazeni mezi „civilkáře“, tuto službu nevykonali z toho, důvodu, že dosáhli maximálního věku, do kterého mohli být k civilní službě povoláni.

#### **6.4 Branná daň**

Nebylo-li možné zajistit spravedlnost daně v úkonech tím, že by pracovní/služební povinností byla zatížena podstatná většina těch, kteří ji měli odvést, bylo možné zavést finanční poplatek pro ty, kteří se na obraně státu nijak

nepodíleli a nemuseli tak riskovat svůj život a zdraví. Tímto poplatkem se stala branná daň.

<b>Daň</b> , zastarale berně, je povinná platba vybíraná centrální vládou se základním cílem získat prostředky pro výkon její moci nad územím a obyvatelstvem.	!
--	---

Branná daň byla postupně zaváděna ve Francii, Německu (Wehrsteuer, Wehrgeld) a Rakousku-Uhersko (Militärtaxe), Švýcarsku (Militärpflichtigerersatz), Rusku (vojinskij nalog) či USA (substitute). K jejímu zavedení sáhlo rovněž předválečné Československo, aby zajistilo dodatečné prostředky pro urychlení vyzbrojení armády proti hitlerovskému Německu. V Rakousku-Uhersku byly brannou daň povinny platit rodiny, ve kterých žádný z příslušníků nebyl nijak zapojen do fungování vojska. Osoby, jejichž příjmy nedosahovaly stanovené hranice, byly od daně osvobozeny. V Československu se branná daň vybírala přírůžkou k dani ze mzdy u všech osob, které nevykonaly prezenční vojenskou službu nebo nebyly profesionálními vojáky. Dnes brannou daň uplatňuje pouze Švýcarsko v rámci miličního systému.

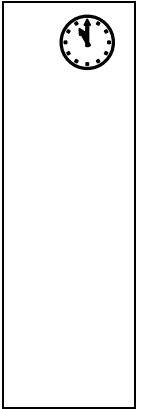
Ve Spojených státech amerických byla konskripce zavedena během občanské války, a to jak pro službu ve vojsku federace, tak i pro službu ve vojscích konfederace. Ti, kdy nechtěli sloužit, mohli za sebe najmout náhradu (substitute), kterou pak byli povinni vydržovat po celou dobu služby tak, jako by sami službu vykonali. Často se stávalo, že na jedné nebo druhé straně fronty nestáli proti sobě občané federace nebo konfederace, ale cizinci najatí jako substitute.

### **literatura:**

- LEWIS, Adrian, R. Conscription, the Republic, and America's Future, *Military Review*, 2009, No. 6, pp. 15-24.
- PERNICA, B. *Profesionalizace ozbrojených sil: trendy, teorie a zkušenosti*. 1.vyd. Praha: AVIS, 2007. ISBN 978-80-7278-381-6.
- PERNICA Bohuslav. České profesionální ozbrojené síly – krátké ohlédnutí do minulosti. *Vojenské rozhledy*, 2008, roč. 17, č. 1, s. 94-96.
- PERNICA Bohuslav. Česká republika a model zaměstnaneckých a dobrovolnických profesionálních ozbrojených sil. *Vojenské rozhledy*, 2006, roč. 15, č. 4, s. 143-146.
- PERNICA, B. *Branná povinnost jako daň v úkonech a otázka její spravedlnosti*. In The XIth International Conference Theoretical and Practical Aspects of Public Finance [sborník abstraktů s. 32 + CD-ROM]. 1. vyd. Praha: VŠE, 2006. ISBN 80-245-1032-4.



1. Se zhroutením feudalismu se objevuje fenomén nucené práce/služby, tzv. konskripce. Dochází k militarizaci společností.
2. Nucená práce/služba nakonec přerůstá ve společenskou službu, kdy jsou zavedeny alternativy vojenské služby, např. civilní služba, s cílem mírnit nespravedlnost konskripce.
3. Nástrojem mírnění nespravedlnosti povinné vojenské služby se stal institut branné daně.
4. Zánik služební povinnosti neznamená zánik potřeby kompetencí, které jsou využitelné pro bezpečnostní systém, např. znalost první pomoci, ochota podvolovat se autoritě, plavání apod. Ty lze zpravidla poskytovat již jen jako součástí povinné školní docházky.




- Na stránkách CVVM vyhledejte poslední výzkum veřejného mínění věnovaný k postojům občanů k obraně ČR. Odpovězte si na otázky výzkumu a vždy uveďte alespoň jeden argument, proč jste zvolili danou odpověď. Jak se liší Vaše odpovědi od běžné populace a proč?
- Preferujete znovuzavedení povinné vojenské služby? – Proč ano, proč ne?
- Měli by se děti na základní škole učit zacházet se zbraní, nebo by měli získávat jiné kompetence? – Proč ano/ne? – Které kompetence by měli získávat a v jakém pořadí?
- Co je mezigenerační spravedlnost? Lze ji nějak zaručit? Jak ji lze měřit?





## 7 Zdrojové zajištění bezpečnosti: faktor práce (dobrovolnictví a personální záloha)

Po absolvování této lekce byste měli mít znalost, k čemu slouží personální záloha v bezpečnostním systému, a měli byste si uvědomit význam dobrovolníků pro fungování bezpečnostního systému. Také byste měli získat přehled o některých polovojských organizacích.	
---	---

**klíčová slova:** *záloha, dobrovolník, vojenská a nevojenská milice, koncepce celkových sil, aktivní záloha, lidové milice, SVAZARM, branná propaganda, Český červený kříž, záchranná služba.*



### 7.1 Záloha bezpečnostního systému

Základem schopností bezpečnostního systému jsou schopnosti zajišťované zaměstnanci. Část těchto schopností může být zajišťována dobrovolníky, např. požární ochrana, nebo dokonce osobami příkázanými ke službě. V rámci obyvatelstva také vždy existuje nezanedbatelný podíl osob, které se sice v bezpečnostním systému neangažují, ale mají kompetence využitelné pro schopnosti bezpečnostního systému. Nemusí se jednat jen o věci, které se naučily během povinné školní docházky, ale jde např. i o takové kompetence, jako je řízení motorových vozidel, pilotování malých letounů, sportovní potápění apod. Tito lidé v určitých situacích tvoří zálohu bezpečnostního systému, neboť po jejich doškolení je lze využít k případným úhradám ztrát ve vojenských schopnostech.

Rovněž vojenské a nevojenské složky bezpečnostního systému se mohou vzájemně zálohovat (posilovat). Např. příslušníky Celní správy ČR a Armády České republiky lze podle rozhodnutí vlády použít k plnění úkolů policie. Vojáci mohou být přiděleni do integrovaného záchranného systému k provádění záchranných a likvidačních prací. A sami některé z těchto složek mohou vytvářet zálohu (rezervu) osob, které mohou v případě potřeby doplnit jejich schopnosti. Jde o armádu, která zálohu vytváří z osob, které prošly vojenským výcvikem ať už jako vojáci základní služby, nebo vojáci z povolání, a hasiče. V systému plošného pokrytí jsou zařazeny jednotky požární ochrany stavěné z řad dobrovolníků organizovaných ve sdruženích dobrovolných hasičů. Každé takové sdružení představuje zálohu pro doplňování jednotky požární ochrany z řad dobrovolníků.

Dobrovolníci jsou tak pro schopnost vlády České republiky zajistit bezpečnost velmi důležití. Jako dobrovolníky lze definovat osoby přejímající určitou povinnost dobrovolně a vykonávající službu jako profesi za úplatu (výdělečná činnost), a to na celostátní úrovni (voják, hasič, policista, celník, příslušník zpravodajských služeb), anebo na místní úrovni (hasič, policista). Jde o zaměstnance. **Dobrovolníkem v užším smyslu** je osoba přejímající povinnost dobrovolně vykonávající službu státu při zaměstnání bez nároku na odměnu (zájmová činnost) v ozbrojených silách, bezpečnostních sborech či jiných složkách. Činnost dobrovolníků má povahu veřejného zájmu, je takto označena v zákoně a správní orgány ji takto povolují a podporují.

Angažovat se ve schopnostech bezpečnostního systému zákon buď přímo umožňuje, nebo nezakazuje. V prvním případě jde aktivní záloha Armády ČR a jednotky požární ochrany z řad dobrovolných hasičů. Ve druhém případě jde např. o spolky pod hlavičkou Českého červeného kříže, jako je např. Skalní záchranná služba Broumovské skály, Vodní záchranná služba Českého červeného kříže. Lze sem však řadit také činnosti, kdy člen spolku má postavení úřední osoby, jako je tomu v případě myslivecké a rybářské stráže v mysliveckých honitbách a rybářských revírech obhospodařovaných mysliveckými a rybářskými spolky.

<p><b>Červený kříž, též Mezinárodní hnutí Červeného kříže a Červeného půlměsíce</b> je název mezinárodní organizace organizující národní společnosti Červeného kříže/půlměsíce pod heslem „the power of humanity“. Výlučné postavení Červeného kříže je založena čtyřmi Ženevskými konvencemi a několika dodatkovými protokoly, které definují základní principy mezinárodního humanitárního práva. První Ženevská úmluva, Ženevská úmluva o zlepšení osudu raněných a nemocných příslušníků ozbrojených sil v poli, byla přijata v roce 1864 z popudu Jeana Henri Dunanta (1820–1920), švýcarského podnikatele a prvního nositele Nobelovy ceny za mír z roku 1901, jako reakce na utrpení vojáků v bitvě u Solferina.</p>	!
---	---

Činnost dobrovolníků je veřejně podporována. Jde o podporu politickou a materiální. Politická podpora spočívá v propagaci práce dobrovolníků ústavními činiteli, obecními a krajskými zastupiteli, hejtmany a starosty. Dále je to veřejné ocenění práce dobrovolníků v rámci soutěží a anket, např. Hasič roku. Materiální podpora je založena na zajištění dotací, např. pro práci s mládeží, na požární sport, na nákup vybavení jednotek požární ochrany, anebo se jedná

o vyčlenění majetku ve prospěch činnosti spolků, např. pozemků pro zřízení požárních zbrojnic.

## 7.2 Paramilitární bezpečnostní složky

Zejména totalitní státy, tzv. lidové demokracie, spoléhaly v zajištění své bezpečnosti na militarizaci společnosti. Část schopností bezpečnostního systému určená jinak pro civilní potřeby bezpečnosti byla podřizována potřebám ozbrojených sil. Tím se z nich stávaly polovojenské (paramilitární) složky bezpečnostního systému. Tím tyto státy demonstrovaly připravenost se bránit před domnělou agresí západních států. Šlo o přípravu na totální válku v logice *leveé en masse*, přičemž totalitní stát k tomu vytvářel speciální struktury. Integrace dobrovolníků do schopností tehdejšího bezpečnostního systému byla stejně jako v současnosti spojena se složením slibu (přísahy) a jeho stvrzení podpisem.

Jednou z takových struktur byla Národní fronta Čechů a Slováků fungující jak na úrovni československé federace, tak i v rámci jednotlivých republik. V rámci Národní fronty existovalo hned několik organizací, které měly buď paramilitární charakter, nebo měly za úkol podporovat připravenost státu k vedení totální války. Povahu polovojenské organizace měl Svaz pro spolupráci s armádou (SVAZARM) a Svaz požární ochrany. Vojenskou politiku pak podporoval Socialistický svaz mládeže ČSR a jeho Pionýrská organizace, Česká organizace ČSTV a Československý červený kříž. Komunistická strana Československa jako hlavní politická síla navíc disponovala vlastním vojskem v podobě Lidových milicí.

Takto pak vznikalo propojení mezi bezpečnostními složkami, které nemusely vytvářet vlastní zálohu personálu, ale snažily se integrovat dobrovolníky do svých schopností, čímž často šetřily potřebu vlastních zaměstnancům. Československá lidová armáda vytvářela vojenskou zálohu výcvikem vojáků základní služby a zároveň u určitých odborností, např. letec, potápěč, výsadkář, předpřípravu zajišťoval na principu dobrovolnosti SVAZARM. Pohraniční stráž jako vojsko Federálního ministerstva vnitra vytvářelo vojenskou zálohu a zároveň spolupracovalo s dobrovolníky z řad občanů s trvalým bydlištěm v hraničním pásmu, kteří měli statut pomocníka Pohraniční stráže. Pionýrské oddíly v místech, kde Pohraniční stráž působila, spolupracovali s jejími útvary, a proto nesly označení mladých ochránců hranic.

Veřejná bezpečnost jako republiková součást Sboru národní bezpečnosti do svých schopností integrovala příslušníky Pomocné stráže Veřejné bezpečnosti. Tito dobrovolníci byli znalí místních poměrů, mohli tedy např. lépe zorientovat orgány činné v trestním řízení, než příslušníci místního oddělení Veřejné bezpečnosti. V případě jejich zařazení u dopravní služby Veřejné bezpečnosti pak šetřili potřebu profesionálních příslušníků. Neměli sice právo zastavovat vozidla, ale mohli příslušníkovi Veřejné bezpečnosti asistovat tak, jak by to dělal druhý člen hlídky.

Sbor požární ochrany organizoval pokrytí území republiky jednotkami požární ochrany a jeho partnerem byl Svaz požární ochrany sdružující spolky dobrovolných hasičů (tehdy požárníků) zakládaných v obcích. Zdravotnická záchranná služba či Báňská záchranná služba využívala rovněž dobrovolníků. Jednalo se o členy Československého červeného kříže. Horská služba byla v té době dokonce zajišťována pouze jako dobrovolnická organizace fungující pod hlavičkou červeného kříže. Konečně Státní bezpečnost jako celostátní složka Sboru národní bezpečnosti získávala ke spolupráci mnoho dobrovolníků ochotných chránit tehdejší politické zřízení.

Pro obranu tehdejšího Československa hrál důležitou roli SVAZARM/ZVÄZARM. Tato organizace sdružovala asi 10 % obyvatel Československa, kteří se s podporou ze státního rozpočtu věnovali branným sportům. Původně byla organizace určena k zajištění přípravy obyvatelstva v rámci civilní obrany/ochrany. Mezi brannými sporty využitelnými v tehdejších bezpečnostním systému bylo střelectví, letectví, parašutismus, automobilový sport, kynologie, sportovní potápění, radioamatérství a radio-orientační běh. K rozšíření znalostí obyvatelstva byla pod hlavičkou Svazarmu vydávána celá řada časopisů, jako bylo Amatérské rádio, Svět motorů, Kynologie/Pes přítel člověka, Střelecký sport, Modelář, Signál, Letectví a kosmonautika a Střelecká revue.

SVAZARM provozoval autoškolu, kde se školili řidiči vojenských motorových vozidel (využitelní i v národní ekonomice, např. jako traktoristé). Také provozoval dopravní hřiště pro dopravní výchovu, podílel se na náboru do vojenských škol a zajišťoval kontakt s vojenskými zálohami. Byl odpovědný za rozvoj branných sportů. K tomu provozoval střediska vrcholového sportu a svazarmovským sportovcům byl udělován titul mistr sportu/zasloužilý mistr sportu. S ohledem na velký počet svých členů se tato organizace také stala zásobárnou levné pracovní síly pro Národní frontu. Šlo o akce „Z“ – stavební

akce zaměřené na zvelebení obcí a účast na Spartakiádě, která byla organizačně zajišťována Československým svazem tělesné výchovy.

Zvláštní postavení ve schopnostech socialistického bezpečnostního systému měli Lidové milice jako vojsko generálního tajemníka Komunistické strany Československa. Ty byly organizovány z členů komunistické strany, kteří absolvovali základní vojenskou službu, do střeleckých praporů. Byly vybaveny výzbrojí vyřazenou z Československé lidové armády v 60. a 70. letech. V 80. letech plnily úkol ochrany průmyslových závodů a zemědělských podniků před diverzanty. V Československu existovalo 23 praporů Lidových milicí, kde v každém kraji existoval alespoň jeden prapor. Teritoriálním velitelem těchto praporů v kraji byl krajský tajemník Komunistické strany Československa. V rámci limitu počtu Lidových milicí v nich mohli působit také jejich pomocníci.

V současnosti jsou paramilitární složky bezpečnostního systému reprezentovány civilní a vojenskou milicí. Ty jsou určeny pro potřeby regionální a místní bezpečnosti. Především jde o zajištění ochrany obyvatelstva a objektů kritické infrastruktury. Jedná se o dobrovolné hasiče a aktivní zálohy a tyto složky jsou v bezpečnostním systému budovány na principu subsidiarity.

<p><b>Subsidiarita</b> je odvozena od latinského slovesa <i>subsidio</i> znamenajícího pomoci/pomáhat; <i>subsidium</i> je pak pomoc nebo podpora. Jde o princip křesťanské demokracie, podle kterého se mají věci řešit tam, kde je možné je vyřešit zde operujícími aktéry. Nemají-li aktéři prostředky nebo pravomoci pro řešení daného sociálního problému, mají se obracet na aktéry, kteří tuto schopnost mají.</p>	<b>!</b>
---	----------

V logice subsidiarity jsou určité síly a prostředky vyčleňovány ve prospěch místní vlády, ovšem pod kontrolou státu. Takto např. organizuje Hasičský záchranný sbor ČR systém plošného pokrytí území jednotkami požární ochrany, ale má zájem, aby se do něj zapojovaly obce cestou výstavby těchto jednotek z řad členů spolků dobrovolných hasičů. Tím vzniká civilní milice – místní síly a prostředky určené především pro potřeby požární ochrany a ochrany obyvatelstva. Účel těchto jednotek vyjadřuje přísaha hasiče: „*Slibuji, že budu chránit životy a zdraví obyvatel a majetek před požáry a jinými mimořádnými událostmi, a to i s nasazením vlastního života. Při plnění svých povinností se budu řídit Ústavou, zákony a dalšími právními předpisy, důsledně plnit rozkazy a pokyny svých nadřízených a při svém jednání budu mít na zřeteli obecný zájem.*“

Jednotky požární ochrany stavěné z dobrovolných hasičů představují více než 4/5 jednotek zařazených do systému plošného pokrytí území jednotkami požární ochrany. Jejich počet však postupně klesá. Stejně tak klesá počet jejich členů. Ten je oproti roku 1989 poloviční. Část těchto jednotek je nahrazována profesionálními hasiči, jejichž počet se od roku 1989 zvýšil o 1/3.

Jako vojenská milice jsou budovány pěší roty Aktivních záloh při krajských vojenských velitelstvích. Ty jsou vyčleňovány ve prospěch místní vlády, a to na její žádost a po rozhodnutí (vlády/ministra) vyjádřené nařízením vlády. Primární účel vojenské milice je vojenský (operační úkol). Na rozdíl od dobrovolných hasičů, není celkový počet vojáků Aktivní zálohy větší než 3000 vojáků. V krajích, kde prakticky není dislokována žádná armáda, např. Zlínský kraj, dnes jednotky Aktivní zálohy představují jedinou vojenskou sílu.

### **literatura:**

- BAŠTA, Jiří. Lidové milice – nelegální armáda KSČ. *Paměť a dějiny*, 2008, č. 2, s. 99-108.
- BÍLEK, Jiří. Vznik, výstavba a úloha Lidových milic v letech 1948-1955. *Historie a vojenství*, 1983, č. 4, s. 32-50.
- FRÍČ, P. (ed.) *Občanský sektor v ohrožení*. 1. vyd. Praha: SLON, 2016. ISBN 978-80-7419-243-2.
- KAPLAN, K. *Národní fronta 1948–1960*. Praha: Academia, 2012. ISBN 978-80-200-2074-1.
- PERNICA, B. *Profesionalizace ozbrojených sil: trendy, teorie a zkušenosti*. 1. vyd. Praha: AVIS, 2007. ISBN 978-80-7278-381-6.
- PERNICA, Bohuslav. Politika celkových sil a otázka budování vojenské a nevojenské milice v České republice. *Vojenské rozhledy*, 2012, roč. 21, č. 1, s. 79-88.




1. Jedním z práv občana je právo na zajišťování bezpečnosti sobě, svým blízkým, obci a státu. Takto se v bezpečnostním systému objevuje dobrovolnictví jako protiklad k institutu donucení.
2. Na rozdíl od zaměstnanců, dobrovolníci za svou účast v bezpečnostním systému nedostávají odměnu za vykonanou práci, ale jejich činnost je označena jako veřejný zájem a takto je preferována, např. materiální podporou.
3. Dobrovolníci jsou v rámci bezpečnostního federalismu organizováni na úrovni obce nebo kraje jako tzv. civilní nebo vojenská milice. Hovoříme o para-militarismu.
4. Příkladem vojenské milice byly Lidové milice, jako vojsko Komunistické strany Československa. Nevojenskou milicí jsou dobrovolní hasiči ve sdružení ve spolcích dobrovolných hasičů. V bezpečnostním systému se však angažují i dobrovolníci Českého červeného kříže.



- Na stránkách Hasičského záchranného sboru ČR vyhledejte nejstarší a poslední ročenku požární ochrany/integrovaného záchranného systému a porovnejte velikost zastoupení jednotek požární ochrany tehdy a nyní. Zároveň porovnejte podíl nasazení jejich jednotlivých druhů. – Jaký je trend, pokud jde o angažování dobrovolníků a co z toho vyplývá pro dalších 10 let?
- Na stránkách Sdružení dobrovolných hasičů Čech, Moravy a Slezska vyhledejte poslední výroční zprávu. Prostudujte ji a zkuste odhadnout jaký význam mají dobrovolní hasiči pro rozvoj obce.
- Na stránkách Českého červeného kříže vyhledejte poslední výroční zprávu, věnujte pozornost struktuře kolektivních členů. Proč se v činnosti ČČK angažuje podnikatelský subjekt?
- Česká republika prochází demografickým stárnutím a vylidňováním venkova. Co to znamená pro význam práce dobrovolníků v ČR obecně, a co pro malé obce?

?

## 8 Zdrojové zajištění bezpečnosti: faktor práce (genderové aspekty)


Po absolvování této lekce byste měli získat povědomí o významu reflexe reprezentativního zastoupení sociálně-ekonomických skupin v bezpečnostních složkách. Dále byste si měli lépe uvědomit, jak jsou důležité ženy pro fungování bezpečnostního systému.	
--	---

**klíčová slova:** sociální stratifikace, pohlaví/gender, menšina, ženy v uniformách, lidská práva, sociální rovnost, příjmová rovnost.



### 8.1 Model reprezentace společnosti

Každá společnost je rozvrstvená podle zvolených kritérií. Těmi může být pohlaví/sex (muži, ženy), gender/sexuální orientace, rasa (barva kůže), národnost, vyznání, politické preference, věk (věkové kohorty), původ/socioekonomické poměry (venkovské/městské obyvatelstvo), příslušnost k sociální třídě (šlechta, proletariát, buržoazie), příslušnost k ekonomické třídě, vzdělání atd. Tato stratifikace se také odráží v ozbrojených silách a bezpečnostních sborech. Ty jsou formovány politickými elitami, a pokud ti jako zástupci lidu se domnívají, že stratifikace síly státu má odrážet strukturu společnosti, pak mají právo takto tuto ozbrojenou sílu formovat.

<b>Model</b> je zjednodušenou představou o realitě. V teoriích se využívá toho, že pro potřeby vysvětlení složitých dějů jsou sestavovány modely, jejichž struktura je tvořena podstatnými (nejpodstatnějšími) částmi reality.	
--	---

Kritéria, podle kterých lze sílu státu formovat s ohledem na preferované znaky reprezentace jsou právo versus povinnost podílet se na zajišťování bezpečnosti, kde hlavními skupinami jsou profesionálové, dobrovolníci a službou povinní. Dále to může být podíl tříd na moci (dělníci/rolníci, inteligence, živnostníci, šlechta apod.). Takto např. příslušníci Sboru národní bezpečnosti měli být získávání z rodin dělníků a rolníků, aby se zvýraznilo pouto státní moci se státní ideologií a sociálním rozvrstvením společnosti. Dalším kritériem je zastoupení osob podle vzdělání.

V současnosti je v popředí jako kritérium reprezentativnosti síly státu vůči struktuře společnosti sociální emancipace menšin (muži/ženy, bílá většina/barevné menšiny). Jde tak o otázku naplnění lidských práv, než o záležitost sociálního rozložení břemene mezi socioekonomické vrstvy a věkové skupiny, jako tomu bylo v případě branné daně. Přitom právě ozbrojené složky tím, že preferují tělesně zdatnou a perfektně zdravou pracovní sílu,



nemohou být nikdy dokonalým obrazem sociálněekonomické struktury obyvatelstva daného státu.

## 8.2 Ženy v bezpečnostních sborech a ozbrojených silách

Zvláštní postavení v úvahách o reprezentativním zastoupení společnosti ve struktuře ozbrojených sil mají ženy. Je to jednak způsobeno tím, že dříve byla oblast bezpečnosti považována za ryze mužskou záležitost a tento stereotyp se objevil i v dekretu Národního konventu č. 1391 z 23. 8. 1793 o *leveé en masse*. Jednak je to způsobeno potřebou profesionálních bezpečnostních složek obsazovat služební místa těmi, kdo nejlépe splňují kvalifikační předpoklady a požadavky. V kategorii ekonomicky činného obyvatelstva tvoří muži jen jednu polovinu pracovního trhu, tudíž rozšířením zájmu o ženy se bezpečnostním složkám otevírá prostor nejenom pro větší rekrutaci, ale také pro větší výběr kandidátů a kandidátek pro službu v ozbrojených silách a ozbrojených bezpečnostních sborech.

To si uvědomily zejména Spojené státy americké v roce 1973, když přešly k modelu plně profesionálních ozbrojených sil. V té době však pro službu žen byly otevřeny jen některé pozice, např. ženy nemohly sloužit u námořní pěchoty či na ponorkách. V současnosti jsou však všechny pozice ženám otevřené, pokud splňují předpoklady a požadavky pro jejich výkon. Podíl vojáků v ozbrojených silách USA se proto blíží 1/5, přičemž je vyšší v případě důstojnického sboru. Podobně je tomu v případě ozbrojených sil Velké Británie, které k profesionální armádě přešly již na začátku 60. let 20. století.

V ozbrojených silách České republiky se počet vojáků pohybuje kolem 3000 a jejich podíl mírně klesá z 15 % dosažených v roce 2014. Nejvíce jsou ženy zastoupeny u Policie ČR; nejméně pak u Hasičského záchranného sboru ČR a Celní správy ČR. Mezi směnovými hasiči není žádná žena s odkazem na kritéria fyzické připravenosti pro tuto službu. Počet žen u Vězeňské služby ČR odpovídá lidsko-právnímu požadavku, aby se o osoby ve vazbě a ve výkonu služby staraly osoby stejného pohlaví. Páchají-li ženy několikanásobně méně kriminalitu, je z tohoto hlediska přirozené, že jejich zastoupení ve Vězeňské službě ČR je malé.

## 8.3 Efekty a náklady genderové politiky

Tak jako se muži a ženy liší ve své fyziologii a biologických funkcích, liší se také ve svém chování, a to má dopad na náklady jejich zaměstnávání. Např. průměrné náklady na zdravotní péči žen mezi 18. a 50. rokem věku jsou vyšší

než náklady na zdravotní péči muže. To je většinou dáno biologickými funkcemi žen. Ženy v reprodukčním věku také stráví více dnů v nemocenské. To je mj. způsobeno také biologickými funkcemi ženy. V určitém věku jsou ženy posílány před začátkem jejich mateřské dovolené na nemocenskou, aby se neohrozilo jejich těhotenství.

Na druhé straně mají ženy jako personál mnoho výhod oproti mužům. Ženy páchají několikanásobně méně kriminality než muži, a pro určité situace jsou psychicky odolnější, když páchají 3–4krát méně sebevražd než muži. Nepreferují násilí a alkohol tak jako muži. Pečují o své zdraví více než muži, když více dbají o správný životní styl. Přesto existuje nezanedbatelný rozdíl mezi platy mužů a žen. V České republice jsou tyto rozdíly nejnižší v bezpečnostních složkách.

Zastoupení žen v jednotlivých sférách české společnosti přitom není pravidelné. Některé oblasti, kde ještě před 2. světovou válkou dominovali muži, jsou dnes feminizované. Jde zejména o oblast školství a zdravotnictví, ale např. v soudnictví je v případě okresních soudů počet soudkyň dvakrát větší než počet soudců. Tato feminizace je pravděpodobně důsledkem militarizace ekonomiky v letech 1948–1989, kdy muži byly potřeba v průmyslu, stavebnictví a ozbrojených silách, přičemž se počítalo s mobilizací ozbrojených sil. Jejich velikost se v případě války měla zvětšit pětikrát. Bylo by problematické zachovat standard veřejných služeb pro civilní obyvatelstvo, kdyby se náhle redukoval počet učitelů a lékařů jejich povoláním do armády.

#### **8.4 Gender v post-konfliktní rekonstrukci státu**

Rozdílů mezi chováním mužů a žen se využívá v případě post-konfliktní rekonstrukci státu. Zde platí, že v případě mobilizace ozbrojených sil ženy zaujímaly pracovní místa uvolněná muži jejich povoláním do ozbrojených sil a tato místa si zpravidla udržela i po skončení konfliktu, když ne všichni muži se z války vrátili živí a zdraví. Takto 1. i 2. světová válka přispěly k emancipaci žen v západních společnostech, když ženy přestaly být díky příjmu ze zaměstnání závislé na mužích jako živitelích rodin. Tato skutečnost však může činit problém při zpětné sociální a ekonomické reintegraci mužů, kteří jsou propuštěni z demobilizovaných armád.

Vedle špatných zdravotních návyků a psychických poruch si muži do civilního života často odnášejí malé zbraně a municie, které se pak mohou stát nebezpečím pro děti. Proto v rámci demilitarizace poválečných společností je snaha, aby ženy působily na muže, aby nelegální zbraně a municie odevzdali. Tím je

zajištěno nejenom bezpečí v rodinách, ale také se redukuje riziko násilné kriminality. Zbraně, které se dostaly do oběhu v rámci ozbrojených konfliktů, totiž často slouží potřebám organizovaného zločinu.

Jako prevenci před rizikem případné pozdější občanské války se mezinárodní společenství snaží v regionech kulturně odlišných od západní kultury změnit postavení žen ve společnosti. Vždyť bylo-li násilné řešení problémů spojeno s převahou mužů v politice a ekonomice, pak změna těchto poměrů je předpokladem pro omezení budoucích konfliktů. Zapojení žen do politiky a ekonomiky také přináší snížení míry fertility a mění se tak určité kulturní zvyklosti ve společnostech preferující násilí. Jde jednak o to, že studium žen zkracuje délku období reprodukční aktivity, když těhotenství je odkládáno na období po studiu, jednak vzděláváním žen se zvyšují jejich šance na trhu práce a tím také závislost na vůli muže jako hlavy tradiční rodiny. To je důležité u států, které trpí přelidněním a s tím spojenými konflikty o zdroje.

### **literatura:**

PERNICA, B. *Profesionalizace ozbrojených sil: trendy, teorie a zkušenosti*. 1. vyd. Praha: AVIS, 2007. ISBN 978-80-7278-381-6.

PERNICA, B. *Profesionální armáda v České republice: Prvních pět let*. [studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky] 1. vyd. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2012. ISBN 978-80-86729-72-5.




1. Oblast bezpečnosti byla tradičně doménou mužů. To se však mění s profesionalizací ozbrojených sil a bezpečnostních sborů. Na významu tak nabývá gender.
2. Gender je důležitý jak u totalit, tak i u demokracií z pohledu tzv. reprezentativnosti síly státu vůči složení obyvatelstva.
3. Z pohledu chování je vždy rozdíl mezi muži a ženami, takže požadavek reprezentativnosti bývá vykoupen vyššími náklady.
4. Z hlediska fyziologických omezení lze však rozdíl mezi muži a ženami mírnit prostřednictvím opatření nahrazující práci kapitálem.



- Jste Vy osobně pro zvyšování role žen ve schopnostech bezpečnostního systému? Pokud ano/ne, uveďte alespoň tři argumenty podle závažnosti.
- Jestliže se bude zvyšovat role žen v bezpečnostním systému, co se musí stát, aby se eliminovaly slabé stránky ženské práce? – Zvolte si jedno „mužské“ povolání a uveďte opatření, kterými lze eliminovat slabé stránky žen tak, aby toto povolání mohly vykonávat i ženy.
- Jaký je Váš postoj ke službě etnických a sexuálních menšin v ozbrojených silách a bezpečnostních sborech? – Uveďte alespoň tři argumenty založené na teoriích, datech nebo názorech odborníků podporující Vámi zaujatý postoj.
- Komu budete více věřit (soudci nebo soudkyni), pokud bude rozhodovat o Vaší věci a proč? Věc si zvolte a pokuste na Internetu najít informace o rozhodnutích v podobných věcech a analyzujte, jak o věci rozhodoval soudce a jak soudkyně.



## 9 Zdrojové zajištění bezpečnosti: faktor kapitálu I

Po absolvování této lekce byste měli znát obsah pojmu kapitál a měli byste být schopni aplikovat kapitálové strategie do odvětví bezpečnosti. Rovněž byste měli znát obecnou strukturu akvizičního procesu.	
---	---

**klíčová slova:** kapitál, věcné zdroje, akvizice, rekvizice, konfiskace, akviziční proces, veřejné zakázky, substituce práce kapitálem, technologický růst, zranitelnost.



### 9.1 Pojem kapitálu (věcné prostředky, výzbroj a výstroj)

Kapitál je jediný z výrobních faktorů, který je produkován ekonomickým systémem. Jde o movitý a nemovitý majetek. Kapitálové výdaje podporují ekonomiku (investice) a zvyšují produktivitu personálu. Tím se na jedné straně snižuje závislost bezpečnostní instituce na trhu práce, na druhé straně pořízený kapitál cestou veřejných zakázek vytváří závislost na jeho dodavateli během životního cyklu. Ta může trvat i desetiletí. To je také jedním z důvodů, proč mohou být veřejné zakázky s bezpečnostním materiálem spojeny s korupcí. Náklady údržby zbraňového systému často překračují hodnotu jednorázové počáteční investice.

Zde je třeba si uvědomit, že volba při pořízení kapitálového statku určuje dlouhodobé provozní výdaje. Bezpečnostní instituce se pak mohou dostávat do problémů v obdobích ekonomického zpomalení, kdy v důsledku krácení rozpočtů může být neekonomická výzbroj předčasně odstavena. K předčasnému vyřazení kapitálu přitom může dojít nejenom z důvodu reálného opotřebení, ale také z důvodu opotřebení morálního. To je citlivé zejména u ozbrojených sil, kde morální opotřebení způsobené pořízením lepšího zbraňového systému protivníkem vede k vývoji a akvizici nového systému a zkrácení investičního cyklu. Výsledkem jsou závody ve zbrojení, které odčerpávají prostředky na ekonomický a sociální rozvoj státu.

Takto kapitál určuje převahu ve schopnostech. Jejím základem je substituce práce kapitálem, která vede jednak k větší produktivitě personálu, jednak k jeho lepší ochraně. Např. vybavení policisty přístrojem nočního vidění mu umožní lépe kontrolovat střežený prostor. Nahrazení tohoto přístroje kamerou nočního vidění umístěnou na střežené místo umožní jeho stažení z terénu do bezpečného místa. Propojení více kamer na jedno místo sníží potřebu určitého počtu policistů v terénu. Propojení těchto kamer se záznamovým zařízením zvyšuje schopnosti policie pořizovat důkazní materiál. Podobným příkladem je umístění

termokamer na bezpilotní prostředek, který umožňuje hasičům monitorovat požářiště a zvolit nejúčinnější taktiku k uhašení požáru, aniž by byly ohroženy životy hasičů.

Systemizaci kapitálu pro vojenský (bezpečnostní materiály) lze najít v zákonu č. 38/1994 Sb., *o zahraničním obchodu s vojenským materiálem a o doplnění...*, ve znění pozdějších předpisů. Pro potřebu evidence je systematizace kapitálu odvozována od struktury majetku určenou účetní osnovou Ministerstva finanční ČR, např. jako hmotný a nehmotný majetek, zásoby apod.

Kategorie kapitálu hraje důležitou roli v případě NATO. Vedle toho, že by členské státy Severoatlantické aliance měly dávat určitou fixní částku na obranu (2 % HDP), měla by být tato částka investována v určitém poměru mezi osobními náklady, náklady na provoz a údržbu a náklady na nákup nemovitého a movitého majetku (výzbroj). Jde o pravidlo 50-30-20, které bylo odvozeno po zavedení systému Plánování, programování a rozpočtování (PPBS) ve Spojených státech amerických a používá se dnes v NATO jako ukazatel schopnosti státu přispívat do kolektivní bezpečnosti tak, jak to předpokládá čl. 3 Smlouvy o Severoatlantické alianci.


<p><i>„Aby bylo co nejúčinněji dosaženo cílů této smlouvy, budou smluvní strany jednotlivě i společně stálo a účinnou svépomocí a vzájemnou výpomocí udržovat a rozvíjet svoji individuální i kolektivní schopnost odolat ozbrojenému útoku.“</i></p> <p>čl. 3 Smlouvy o Severoatlantické alianci</p>	<b>!</b>
---	----------

Podle pravidla 50-30-20 by výdaje na personál neměly dlouhodobě překračovat 50 % vojenských výdajů a výdaje na investice by se měly pohybovat kolem 20 %, aby zůstal dostatek prostředků na provoz, tj. na výcvik a nasazení schopností. U ozbrojených sil vzrůst podílu osobních výdajů nad 50 % okamžitě podvazuje pohotovost schopností (vytlačení výdajů na provoz) a dlouhodobě degraduje portfolio a kvalitu schopností (vytlačení investic na pořízení techniky, její modernizaci a obměnu). Všechny státy NATO proto musí v rámci aplikace tohoto pravidla čelit dilematu, zda striktně dodržet pravidlo 50-30-20 a redukovat velikost ozbrojených sil a v důsledku i portfolio schopností, anebo dočasně ustoupit z tohoto pravidla a zachovat současnou strukturu schopností do doby, než se zvýší ochota politiků zvyšovat vojenské výdaje. Ta je přirozeně nižší v období ekonomického zpomalení.

V rámci NATO tak existují státy, jako jsou USA, Velká Británie nebo Nizozemsko, které udržují vysoký podíl investic a tím dosahují toho, že jejich ozbrojené síly jsou na špičkové úrovni. Na druhé straně zde existuje celá řada států, u kterých podíl osobních výdajů je vyšší než 70 % a jsou proto podezřívány z toho, že jsou v Alianci černými pasažéry. Přitom nevydávají na obranu stanovený podíl HDP. Patří mezi ně Belgie a Portugalsko. Belgie navíc v důsledku veřejného dluhu přesahující 100 % HDP musela postupně redukovat počet vojáků.

## 9.2 Akviziční proces

Kapitál se do bezpečnostních institucí dostává prostřednictvím veřejných zakázek. Ty však jsou součástí širšího procesu, kterým je akviziční proces. Ten je součástí systému plánování.

<p><b>Akvizice</b> je odvozena od latinského slovesa <i>acquīrere</i> mající význam získat. Jde o spojení předložky <i>ad-</i> znamenající k/při a slovesa <i>quaerere</i> znamenající hledat. Akvizice tak znamená hledání nejlepšího „technického“ řešení vybavení organizace majetkem.</p>	
---	---

Akviziční proces začíná definováním potřeby, tj. stanovením funkcionalit a parametrů schopnosti. Ty jsou zpravidla fixovány koncepcí výstavby a jsou-li zároveň součástí nějakého (dlouhodobého/střednědobého) plánu a mají-li zároveň krytí v rozpočtu, lze zahájit veřejnou zakázku. Veřejnými zakázkami lze pořizovat majetek, nakupovat služby, zadávat stavební práce. U věcí, které nejsou součástí trhu je nutno zadat (bezpečnostní/obranný) výzkum a jejich vývoj. To je případ tzv. jedinečných projektů. Jejich výzkum a vývoj stát zpravidla finančně podporuje s nadějí, že podpoří budoucí zaměstnanost, podaří-li se získané řešení prodat někomu dalšímu.

Když je pořízená věc ve vlastnictví, jejím provozem je třeba řešit životní cyklus. Ten zahrnuje provoz, reprodukci, modernizaci a technické zhodnocení majetku. Technické systémy, zejména ty jedinečné získané ve výzkumu a vývoji, lze teoreticky provozovat do nekonečna. Jejich reálné opotřebení lze řešit reprodukcí a jejich morální opotřebení lze řešit modernizací. Ta může být zadána jako výzkum a vývoj. Akviziční proces končí vyřazením majetku z provozu. Jde o odstavení, prodej nebo likvidaci.

### 9.3 Kapitálová strategie (technologický růst)

Požizování kapitálu by mělo být promyšlené, protože pořízením určité věci se vytváří vztah s jejím dodavatelem a zároveň se určuje výše výdajů na provoz takovéto věci na desetiletí. K požizování kapitálu také dochází v rámci vývoje zdrojového prostředí, kde trendy tohoto vývoje vstupují do rozhodování o životním cyklu kapitálu. Např. ubývání práceschopného obyvatelstva v ekonomice je podnětem pro substituci práce kapitálem, protože se personál stává vzácnějším. Proto je akviziční proces spojen s preferencí určitých kapitálových strategií.

První strategií je strategie **snížení závislosti na trhu práce**. Ta je pro bezpečnostní instituce důležitá v situaci demografického stárnutí, kdy se práce ve věku 18–30 let preferovaná pro zdravotní stav a fyzickou připravenost stává vzácnější. V případě České republiky bude demografické stárnutí pokračovat v následujících 50 letech. Proto se bezpečnostní složky mají snažit o substituci práce kapitálem, aby byla zajištěna existující produktivita jejich schopností.

Druhou strategií je **eliminace omezení člověka**. Tato strategie je důležitá v případě, kdy si bezpečnostní instituce potřebuje zajistit další zdroje personálu. V našem případě jde o ženy, kde substituce práce kapitálem může eliminovat nevýhody ženské fyziologie. Např. využitím exoskeletů nebo mechanických mul lze odstranit omezení pro nesení těžkého nákladu, které u žen vyplývá ze založení jejich kostry.

Třetí strategií je **zlepšování schopností**, tj. technologický růst dané bezpečnostní instituce. Zde substituce práce kapitálem zvyšuje produktivitu personálu. Např. některé činnosti, kde bylo třeba lidských smyslů lze nahradit senzory. Např. pro varování proti leteckým útokům existovala před 2. světovou válkou funkce protileteckého pozorovatele, který dalekohledem pozoroval oblohu a sluchem se snažil identifikovat blížící se letoun. Svou pozornost potřebnou pro tento úkol nebyl jednotlivec schopen udržet příliš dlouho, muselo dojít k jeho pravidelnému střídání. Funkci člověka identifikovat letící předmět a podat o tom informaci nahradil radar.

Čtvrtou strategií je **zvyšování hospodárnost/efektivnost provozu schopnosti**. Tímto způsobem lze dosáhnout uvolnění prostředků pro další investice do kapitálu, anebo získat prostředky potřebné pro zajištění konkurenceschopnosti bezpečnostní instituce na trhu práce.

V souvislosti s úvahami o strategiích investování platí, že schopnost jako kombinaci lidské práce a kapitálu lze charakterizovat pomocí produkční funkce. Zvyšování investic do kapitálu znamená v logice teorie endogenního růstu **prohlubování kapitálu**. Zvyšuje se hodnota kapitálu připadající na jednoho zaměstnance bezpečnostní instituce. Tím dochází k technologickému růstu schopností.

### **literatura:**

PERNICA, B. *Plánování a investiční výdajové programy v odvětví obrany České republiky – spirála dějin nebo bludný kruh?* In The XIIIth International Conference Theoretical and Practical Aspects of Public Finance [CD-ROM + sborník abstraktů s. 33]. 1. vyd. Praha: Oecono (dostupné na mica, 2008. ISBN 978-80-245-1378-2.

PERNICA, B. *Vojenská politika, vojenské výdaje a porcování medvěda – případ České republiky* In The XIVth International Conference Theoretical and Practical Aspects of Public Finance [CD-ROM + sborník abstraktů s. 79]. 1. vyd. Praha: Oeconomica, 2009. ISBN 978-80-245-1513-7.

PERNICA Bohuslav. Strategie investování do vybavení ozbrojených sil na příkladu USA a ČR. *Obrana a strategie*, 2006, roč. 6, č. 2, s. 56-59.

ŠMEJKAL, Václav. Kam míří 4 kola armádního vozu. *Ekonom*, 1995, roč. 39, č. 2, s. 27-34.



1. S nástupem industrializace vzrostla role kapitálu v bezpečnostním sektoru. Přináší totiž růst produktivity personálu.
2. Význam kapitálu vzrůstá také s demografickým stárnutím populace.
3. Důležitost kapitálu v rámci ozbrojených sil států NATO je vyjádřena alokačním pravidlem 50-30-20.
4. Toto pravidlo má nutit vlády k tomu, aby pečovaly o technologický růst ozbrojených sil.




- Vysvětlíte pojem substituce práce kapitálem v modelu hranice produkčních možností a v modelu firmy, pokud jde o zvyšování produktivity jednotky práce, anebo schopnost zvládat náročnější scénáře.
- Představte si situaci, kdy hoří 10 m<sup>2</sup> trávy a máte je uhasit. Jaké jsou Vaše volby pro řešení tohoto scénáře v rámci modelu firmy? – Zkonstruujte alespoň tři řešení situace a uspořádejte podle stupně substituce práce kapitálem.
- Hodně se hovoří o iniciativě Průmysl 4.0. Jak lze tuto strategii uplatnit v bezpečnostním systému?
- Jaký vliv podle Vás bude mít rozšíření umělé inteligence v ekonomice na činnost policie, hasičů a Vězeňské služby? – Uveďte vždy alespoň tři případy pro každou z uvedených složek.





## 10 Zdrojové zajištění bezpečnosti: faktor kapitálu II

Po absolvování této lekce byste měli získat přehled o významu výzkumu a vývoje pro obranný systém a uvědomit si rizika jedinečných projektů. Také byste měli být schopni analyzovat účelnost, hospodárnost a efektivnost výstavby a provozu schopností bezpečnostní struktury.	
--	---

**klíčová slova:** *jedinečné projekty, strategická obrana (DCI), deterence (odstrašení), revoluční inovace, obranný výzkum a vývoj, účelnost, hospodárnost, efektivnost.*



### 10.1 Jedinečné projekty

Rozvoj společnosti stejně jako rozvoj schopností bezpečnostní instituce je vždy spojen s vědou, výzkumem a vývojem. Výsledkem jejich činnosti jsou nové služby, výrobky nebo postupy. Takto i bezpečnostní složky požadují pro svůj rozvoj věci, které nejsou zatím na trhu, ale je třeba je vyvinout a financovat jako jedinečné projekty. V případě jedinečných projektů jde o kvalitativní inovace.

Jedinečné projekty jsou spojeny zejména s odvětvím obrany a tzv. strategickou obranou. Např. USA vyvíjely systém strategické protiraketové obrany, který byl odpovědí k úsilí Sovětského svazu mít výhodu prvního úderu. Tyto jedinečné projekty realizované během Studené války však trpěly tím, že dodavatelské firmy několikanásobně překračovaly slibované rozpočty výdajů a zároveň oddalovaly uvedení požadované věci do provozu. Zadavatel přitom čelil dilematu, zda nechat utopit nezanedbatelné náklady, které již do projektu vložil, anebo dál projekty financovat, ačkoliv již dávno uplynul termín, kdy měla být daná vyvinutá věc zařazena do operačního používání.

Jedinečné projekty jsou často spojovány s korupcí, protože ten, kdo měl z těchto projektů vždy prospěch, byly vojenští dodavatelé a zadavatelé projektů. Ti se v rámci syndromu otevřených dveří často ocitali v řadách zaměstnanců dodavatelských firem. To platí také i pro nákup výzbroje a výstroje, která sice může být na trhu bezpečnostního materiálu, ale jakákoliv její specifikace vyžadující si (bezpečnostní/obrný) výzkum a vývoj z této veřejné zakázky dělá jedinečný projekt.

Zadání jedinečného projektu má předcházet pečlivá ekonomická analýza, která posoudí, jestli se realizace takové projektu vyplatí a jaká jsou měřítka efektivnosti takového projektu. Jednou z takových metod pro analyzování projektů strategické obrany USA se v 60. letech 20. století stal marginalismus.

<p><b>Marginalismus</b> je ekonomická teorie zavedená neoklasickou školou založená na porovnávání mezních hodnot užitku nebo ztráty při jednotkových změnách množství nebo ceny. Za optimální řešení je podle této školy považována „mezní“ kombinace vstupů a výstupů, např. firma dosáhla svého optima, rovnají-li se se mezní náklady jejím mezním příjmům.</p>	!
--	---

Analýza mezních užiteků a nákladů byla např. použita při rozhodování o tom, jaká velikost a počet jaderných hlavice je třeba na odvetný jaderný útok a jaká kapacita strategických sil je už vlastně zbytečná. Touto analýzou se podařilo uspořít prostředky na rozvoj a provoz strategických sil, které by nepřinášely očekávaný užitek pro povahu jaderných zbraní jako zbraní posledního soudu. Vždyť jak ukázaly výbuchy jaderných bomb v Nagasaki a Hirošimě, nebo havárie jaderné elektrárny v Černobylu, již jen jeden jaderný výbuch může učinit místo zásahu neobyvatelným na celá desetiletí.

## 10.2 Obranný výzkum a vývoj

Bezpečnostní/obrný výzkum a vývoj je součástí výzkumu a vývoje podporovaného z prostředků státního rozpočtu. Takto je jeho podpora považována za veřejný zájem. V rámci této podpory se věcně rozlišuje základní výzkum, aplikovaný výzkum a experimentální vývoj.

**Základním výzkumem** se rozumí experimentální a teoretická práce vynakládaná zásadně za účelem získání nových vědomostí o základních principech jevů nebo pozorovatelných skutečností, která není primárně zaměřena na uplatnění nebo využití v praxi. Může se např. jednat o výzkum vesmíru, výzkum chování částic v extrémních teplotách apod. **Aplikovaný výzkum** je teoretická a experimentální práce zaměřená na získání nových poznatků a dovedností pro vývoj nových nebo podstatně zdokonalených výrobků, postupů nebo služeb. **Experimentální vývoj** je získávání, spojování, formování vědeckých, technologických, obchodních a jiných příslušných poznatků a dovedností pro návrh nových nebo podstatně zdokonalených výrobků, postupů nebo služeb.

Bezpečnostní výzkum a vývoj je financován z rozpočtové kapitoly Ministerstva vnitra. Obranný výzkum a vývoj je financován z rozpočtové kapitoly Ministerstva obrany. Zahrnuje se do výdajů na obranu a je sledován OSN v rámci mezinárodního systému kontroly vojenských výdajů. V rozpočtu Ministerstva obrany jde dlouhodobě asi jen o 2 % výdajů. Specifikou

rozdělování těchto výdajů v rámci systému distribuce prostředků veřejné podpory výzkumu a vývoje je fakt, že Ministerstvo obrany preferuje přidělovat peníze na výzkum a vývoj na projekt (účelová podpora) před přidělováním prostředků na rozvoj schopností vědeckých pracovišť (institucionální podpora).

### 10.3 Účelnost, hospodárnost a efektivnost

Každý, kdo rozhoduje o provozování určitého programu nebo nákupu investice má ve svém rozhodnutí zohledňovat účelnost, hospodárnost a efektivnost používání veřejných prostředků. Tuto otázku si vysvětlíme na případové studii.

Podle zákona o finanční kontrole je **účelnost**: „...*takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů.*“ **Hospodárnost** je: „...*takové použití veřejných prostředků k zajištění stanovených úkolů s co nejnižším vynaložením těchto prostředků, a to při dodržení odpovídající kvality plněných úkolů.*“ **Efektivnost** je: „...*takové použití veřejných prostředků, kterým se dosáhne nejvýše možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění.*“

Účelnost jsme si již vysvětlili na příkladu zajištění ochrany vzdušného prostoru České republiky. Zde byl prostředkem dosažení účelu celostní systém kombinující tři subsystému. Šlo o systém průzkumu vzdušného prostoru zajišťovaný radary a letouny, systém působení na cíl zajišťovaný letouny a pozemními raketami a systém velení a řízení spojující oba jmenované systémy. Zde se budeme zabývat otázkou provozu letounů viděnou z pohledu hospodárnosti a efektivnosti.

V krajním případě jsou letouny v subsystému působení na cíl určeny k souboji s jinými letouny. Platí, že když spolu bojují dva stejné prostředky ovládané stejně kvalitními piloty, je šance na výhru 50 ku 50. Zvýšení šance lze dosáhnout buď zvýšením počtu prostředků, lepší kvalitou pilota, nebo lepší kvalitou prostředků.

Kvalita pilota se odvozuje od jeho náletu na letounu před zahájením vzdušného souboje. Je prokázáno, že ke schopnosti souboje je třeba náletu alespoň 150 letových hodin ročně; v krajním případě stačí jen 120 letových hodin za rok. Takto krácení počtu letových hodin v rámci provozu letounu znamená degradaci schopnosti. Ke krácení požadovaného počtu letových hodin může dojít z důvodu finančních, anebo jako důsledek degradace schopnosti v podobě technických

havárií letounů. Vyšetření každé havárie je spojeno se zastavením výcviku na daném typu letounu, což krátí roční fond využitelný pro výcvik. Ten může být dále omezen v důsledku nepříznivých povětrnostních podmínek. – Výcvik však zpravidla probíhá v nejpříznivějších povětrnostních podmínkách, tudíž havárie v této době eliminuje část prostoru pro nálet letových hodin považovaných jako práh schopnosti vést vzdušný manévrový souboj.

Kvalitu letounu lze určovat mnoha parametry, jako je dolet, dostup, maximální rychlost letounu, anebo jeho manévrovatelnost. Ta je měřena koeficientem. Manévrovatelnost vlastně znamená schopnost ovládat prostor o určité velikosti a zvýšenou šanci dostat se ze souboje s letounem s horším koeficientem manévrovatelnosti. Takto pro udržení šance 50 ku 50 je potřeba na narušitele vzdušného prostoru s lepším koeficientem manévrovatelnosti nasadit alespoň o letadlo víc, aby se zvýšila šance na vítězství.

Jsou známy obecné taktiky nasazení přepadových letounů. Ty létají ve dvojicích. Jsou také známy potenciální protivníci schopní útoku a jimi používané letouny. Na základě toho lze určit požadovanou velikost stíhacího letectva pro ochranu vzdušného prostoru České republiky. Pro schopnost zasáhnout protivníka také platí, že pomalejší letoun má šanci souboje s rychlejším letounem jen při střetném letu. Při obratu podzvukový stroj nadzvukový stroj nedohoní. To určuje potřebu počtu letišť jako způsobu ochrany vzdušného prostoru z různých směrů.

Takto z pohledu hospodárnosti platí, že bude-li se ve vzdušném manévrovém souboji potkávat Mig-21 s jiným Mig-21, pak ke zvýšení šance na vítězství je k jednomu letounu třeba vyslat alespoň dva letouny, nejlépe čtyři, protože taktikou přepadu je létat alespoň ve dvojicích. Na Mig-29, který má koeficient manévrovatelnosti o 1/2 lepší než Mig-21, bude třeba na jeden Mig-29 alespoň 4 Mig-21.

Česká republika se v 90. letech 20. století vzdala 10 letounů Mig-29 a k ochraně vzdušného prostoru si ponechala jen letouny Mig-21 s odkazem na jejich hospodárnější provoz, než je tomu u Mig-29. Podle dostupných informací mají být náklady na jednu letovou hodinu Mig-29 2–2,5krát vyšší než na jeden Mig-21. To je dáno koncepcí letounu. Mig-21 je jednomotorový proudový letoun, kdežto Mig-29 je dvumotorový proudový letoun. Takto tedy spotřebovává více paliva a zároveň opotřebovává o jeden motor víc, který je třeba pravidelně měnit, než Mig-29. Z hlediska produktivity chápané jako schopnost vázat

prostředky protivníka je Mig-29 ekonomicky efektivnější, než letoun Mig-21, a to při zachování účelnosti.

Po vstupu České republiky do NATO byl z důvodu hospodárnosti letoun Mig-21 nahrazen jednomotorovým proudovým letounem JAS-39 Gripen, jehož koeficient manévrovatelnosti a další charakteristiky byly lepší, než u Mig-21. Zároveň však náklady na jeho provoz byly srovnatelné s původním řešením. Nedostatkem však bylo, že ani po 10 letech provozu se nepodařilo rozvinout schopnosti tohoto letounu vyjádřené zkratkou JAS – průzkumný, stíhací a bitevní letoun. Bylo tomu z důvodu rozpočtových restrikcí, které neumožňovaly dokoupit odpovídající vybavení. Efektivnost vyjádřená jako víceúčelovost tohoto letounu byla omezena.

### **literatura:**

- ENTHOVEN, AC., SMITH, KW. *How Much is Enough? Shaping the Defence Program 1961–1969*. Santa Monica: RAND, 2005
- NĚMEC, V. *Projektový management*. 1. vyd. Praha: Grada, 2003. ISBN 80-247-0392-0
- PERNICA Bohuslav. Strategie investování do vybavení ozbrojených sil na příkladu USA a ČR. *Obrana a strategie*, 2006, roč. 6, č. 2, s. 56-59.
- PERNICA, B. *Profesionální armáda v České republice: Prvních pět let*. [studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky] 1. vyd. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2012. ISBN 978-80-86729-72-5.



1. Oblast bezpečnosti je specifická v tom, že výsledkem strategického plánování je požadavek na výzkum a vývoj.
2. Jde o tzv. jedinečné projekty, které nemají srovnání, a tudíž bývají také předmětem korupce.
3. Nástrojem korupce byly offsety uplatňované při nákupu techniky v působnosti Ministerstva vnitra (PČR) a Ministerstva obrany (AČR).
4. Jakýkoliv požadavek plánování by však vždy měl být posuzován z pohledu účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti veřejných výdajů.




- S pomocí internetového vyhledávače vyhledejte zprávy o alespoň třech významných akvizičních projektech Armády ČR a posuďte, zda se jednalo o běžné, anebo jedinečné projekty.
- S využitím definic účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti srovnajte tři způsoby hašení 10 m<sup>2</sup> pole, které si zvolíte v rámci problému substituce práce kapitálem.
- S využitím internetového vyhledávače vyhledejte informace o jedinečných projektech realizovaných Policií ČR a hasiči.
- Lze použít nějaký přístup z makroekonomie v úvahách o výběru některé z variant připadajících do úvahy pro realizaci jedinečného projektu? – Jaké?





## 11 Zdrojové zajištění bezpečnosti: financování bezpečnosti I

Po absolvování této lekce byste měli znát funkce veřejných financí a jejich vazbu na bezpečnostní systém. Také byste měli znát základy rozpočtového cyklu České republiky.	
--	---

**klíčová slova:** *veřejné prostředky, majetek, veřejné příjmy a výdaje, funkce veřejných financí, vojenské výdaje (rozpočty), státní pokladna, rozpočtový cyklus, přebytek/deficit, čerpání výdajů, fiskální federalismus, daň výkaznictví vojenských výdajů.*



### 11.1 Veřejné finance a státní rozpočet

Jestliže schopnost je tvořena kombinací lidské práce a kapitálu, pak ve finanční ekonomice platí že, k vybudování a provozování schopnosti bezpečnostní instituce je třeba veřejných financí. Zdrojem financování bezpečnosti České republiky je státní rozpočet. Ten představuje základ veřejných financí. Veřejné finance představují příjmy a výdaje státu soustředěné veřejnými rozpočty a fondy. Příjmy vznikají zdaněním příjmů, transakcí a majetku; a dále pak zpoplatněním činnosti veřejných orgánů a prodejem majetku včetně cenných papírů. Výdaje slouží k financování veřejných statků a služeb.

Veřejné finance mají tři základní funkce. Jde o **funkci alokační**, kdy jsou peníze na základě preferencí (priorit) vládnoucí politické strany přidělovány na daný účel/funkce státu. V rámci českého systému veřejných financí lze prostředky státního rozpočtu rozdělit do šesti skupin odrážející strukturování ekonomiky a státu. První skupinu představují výdaje na primární sektor ekonomiky, tj. na Zemědělství a lesní hospodářství. Druhá skupina je představována výdaji na sekundární sektor ekonomiky, tj. na Průmyslová a ostatní odvětví. Třetí a čtvrtá skupina představuje sociální stát, kde ve třetí skupině jsou financovány Služby pro obyvatelstvo a ve čtvrté skupině jsou výdaje na Sociální věci a politiku. Pátá a šestá skupina představují Leviathan, tj. odráží velikost moci státu. Jde o Bezpečnost státu a právní ochranu a Všeobecná veřejná správa a služby. V rámci páté skupiny se výdaje dělí do podskupin: Obrana, Civilní připravenost na krizové stavy, Bezpečnost a veřejný pořádek, Právní ochrana a Požární ochrana a integrovaný záchranný systém.

Druhou funkcí veřejných financí je **funkce distribuční**. Prostřednictvím výběru daní a jejich alokace zejména prostřednictvím třetí a čtvrté skupiny výdajů dochází k přerozdělení v příjmech a bohatství jednotlivců. Takto je nástrojem

distribuce i branná povinnost, neboť daní v úkonech jsou postiženi pouze někteří ze stejného populačního ročníku.

Poslední funkcí veřejných financí je **funkce stabilizační**. Prostřednictvím této funkce stát podporuje ekonomiku. Nemusí to být však pouze důchody, podpory v nezaměstnanosti a jiné sociální dávky vyplácené prostřednictvím čtvrté skupiny výdajů, které podporují chod ekonomiky. Patří sem také výdaje na veřejné zakázky, prostřednictvím kterých lze stabilizovat regiony podílející se na uspokojení veřejných zakázek. Např. jde o regiony s rozvinutou zbrojní výrobou, jejichž zástupci lobují za vysoké vojenské výdaje s cílem udržet v takových regionech blahobyt. Ve Spojených státech amerických existence této situace dala vzniknout teorii vojenskoprůmyslového komplexu.

<p><b>Vojenskoprůmyslový komplex</b> představuje vlivovou strukturu, kdy soukromé zájmy vlastníků zbrojovek jsou zástupci lidu, tj. vlády, nadřazovány zájmům lidu. Vláda preferuje vojenské výdaje, aby dala zbrojovkám vydělat, namísto toho, aby na základě redukce vojenských výdajů redukovala daně, anebo vojenské výdaje přesunula na nevojenské účely.</p>	!
--	---

Pro potřeby správy veřejných financí v České republice umožňuje rozpočtová skladba Ministerstva financí příjmy a výdaje státu klasifikovat z mnoha pohledů. My jsme zatím zmiňovali třídění odvětvové (funkční), které odráží makroekonomický pohled. Dalším tříděním je odpovědnostní (kapitolní) třídění odrážející institucionální (organizační) pohled na český stát a kontrolu finančních toků uvnitř státní správy. Manažerský pohled na výdaje státu umožňuje druhové (ekonomické) třídění. Strukturu investic lze sledovat přes programové a účelové třídění. Dále existuje konsolidační, zdrojové, doplňkové, strukturální a transferové třídění. S příjmy a výdaji České republiky podle výše uvedených klasifikací se lze seznámit pomocí informačního portálu Ministerstva financí České republiky MONITOR.

## 11.2 Rozpočtový cyklus, priority a plánování

Financování funkcí státu je součástí systému plánování kontrolovaného jak úřednickým aparátem v odpovědnosti vlády, tak zástupci lidu. Těmi jsou poslanci Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. Ti legitimizují hospodaření státu prostřednictvím zákona o státním rozpočtu na specifikovaný rok. Jde o jediný zákon, u něhož stačí projednání a schválení jen jednou z komor Parlamentu České republiky. Tento zákon je součástí rozpočtového cyklu.



Návrh zákona o státním rozpočtu připravuje vláda, které je povinna návrh tohoto zákona doručit do Sněmovny „...nejpozději tři měsíce před začátkem rozpočtového roku.“ Ten začíná 1. ledna a končí 31. prosince. Během tohoto období se hospodaří podle státního rozpočtu, jehož strukturu i pravidla pro hospodaření stanovuje zákon č. 218/2000 Sb., *o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)*, ve znění pozdějších předpisů. Státní rozpočet představuje finanční vztahy, které zabezpečují financování některých funkcí státu v rozpočtovém roce.


Zákon o státním rozpočtu je vysoce konsensuální, neboť Ministerstvo financí text zákona vypracovává v součinnosti se správci kapitol, územními samosprávnými celky, dobrovolnými svazky obcí, Regionálními radami regionů soudržnosti a státními fondy. Součástí tohoto procesu, který začíná již s koncem rozpočtového roku je stanovení rozpočtových rámců a střednědobého rozpočtového výhledu. Ministerstvo financí má povinnost předložit návrh zákona o státním rozpočtu a návrh střednědobého výhledu vládě do 31. srpna.

Není-li schválen návrh zákona o státním rozpočtu na následující rok do konce probíhajícího rozpočtového roku, nastává až do schválení tohoto zákona **rozpočtové provizorium**. V období rozpočtového provizoria čerpají organizační složky státu prostředky do výše jim stanovených měsíčních závazných ukazatelů ze strany Ministerstva financí, přičemž nejvyšší možná celková výše těchto ukazatelů je jedna dvanáctina celkových výdajů státního rozpočtu stanovených posledním schváleným zákonem o státním rozpočtu.

Po ukončení rozpočtového roku dochází k vyhodnocení plnění zákona o státním rozpočtu. Vedle zprávy Ministerstvo financí zpracovává **návrh státního závěrečného účtu Státního rozpočtu ČR**, ke kterému se Poslanecká sněmovna vyjadřuje usnesením. Jak státní rozpočet, tak státní závěrečný účet jsou ve skutečnosti představovány rozsáhlým souborem dokumentů umožňující kontrolu rozpočtového hospodaření státu. K návrhu státního rozpočtu i státního závěrečného účtu patří také tzv. kapitální sešity, které jsou zpracovány správci kapitol a projednávány odbornými orgány Poslanecké sněmovny. Např. kapitální sešit kapitoly č. 307 – Ministerstvo obrany je projednáván Výborem pro obranu.

Jednotliví správci kapitol mají možnost plánovat potřebu finančních prostředků na období delší, než je jeden rozpočtový rok. K tomu slouží střednědobý výhled státního rozpočtu pro období dvou let následujících po roce, pro který je

zpracováván zákon o státním rozpočtu. Tyto výhledy jsou založeny na cílech fiskální politiky, které jsou v souladu se závazky České republiky vůči Evropské unii a na makroekonomické predikci vývoje HDP. Ta je Ministerstvem financí vydávána čtvrtletně.

<p><b>Hrubý domácí produkt</b> (HDP) je ukazatel používaný k měření výkonnosti národní ekonomiky během jednoho kalendářního roku nebo čtvrtletí. Takto jde o peněžní hodnotu statků a služeb vytvořených za toto období na daném území. Ukazatel byl používán OSN pro měření stupně ekonomického rozvoje států. Pro potřeby srovnatelnosti obsahu existuje mezinárodní metodika výpočtu HDP.</p>	
--	---

V rámci tohoto výhledu lze tak sledovat cíle vlády, kterými může být buď fiskální expanze, nebo fiskální kontrakce provedená s cílem dosáhnout dvou ze čtyř Maastrichtských kritérií. Jde o deficit veřejných rozpočtů ve výši nejvíce 3 % HDP a výši veřejného dluhu nižší než 60 % HDP. Tyto údaje podléhají nostrifikaci ze strany Českého statistického úřadu.

Státní rozpočet může být přijat jako vyrovnaný, přebytkový nebo deficitní, kde plánované výdaje převyšují plánované příjmy. Dočasný nesoulad mezi výší hotovosti na účtech a potřebou hradit výdaje má Ministerstvo financí právo řešit zadlužením. To může až do výše 15 % celkových výdajů státního rozpočtu, schválených zákonem o státním rozpočtu, nebo rozpočtového provizoria, přijmout zápůjčku či úvěr. Může také vydat a prodat státních dluhopisy. Krátkodobé státní dluhopisy se splatností do jednoho roku se označují jako státní pokladniční poukázky. Vlastní cenné papíry však Ministerstvo financí může v průběhu roku také nakupovat.

V případě mimořádných situací, kterými je válečný stav nebo stav ohrožení státu, se hospodaření podle zákona o státním rozpočtu zastavuje. Je vypracován mimořádný státní závěrečný účet státního rozpočtu a pro zbytek roku je vypracován nouzový státní rozpočet, anebo válečný státní rozpočet. Tyto dokumenty odrážejí změněné priority funkcí státu.

### **literatura:**

*Armáda a národ*. 1.vyd. Praha: Národní rada československá, 1938.

MAAYTOVÁ, A. et al. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Grada, 2015.

ISBN 978-80-247-5561-8.

KLÍMA L. Klasifikace výdajů na obranu v mezinárodním systému strategického plánování obrany. *Vojenské rozhledy*. 1994. roč. 2, č. 5. s. 37-50.

PERNICA Bohuslav. Rozpočtová politika české vlády ve věcech vnitřní a vnější bezpečnosti po roce 1998. *Vojenské rozhledy*, 2011, roč. 20, č. 3, s. 66-75.

vyhl. č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů.



1. Univerzálním zdrojem k činnosti bezpečnostních institucí jsou peníze, za které lze získat personál a kapitál.
2. Ty se v ČR člení podle odvětví do šesti základních skupin odrážející funkce státu. Existují však také další kritéria pro jejich klasifikaci, např. kapitální a druhové třídění.
3. Pokud jde o peníze, všechny funkce státu si konkurují, jsou to však politici, kdo rozhodují v rámci veřejné volby o alokaci veřejných financí v rámci rozpočtového cyklu.
4. Veřejné finance mají alokační, distribuční a stabilizační funkci. Mimořádná událost si však většinou vyžaduje získání dodatečných finančních prostředků cestou fiskální nebo monetární expanze.



- Co vyjadřují proporce výdajů mezi jednotlivými odvětvími?
- Jaká je role odborných orgánů Poslanecké sněmovny v kontrole složek hard power?
- Jaká je role strategických dokumentů ve financování funkcí českého státu?
- Jakými zdroji lze zajistit fiskální expanzi?



## 12 Zdrojové zajištění bezpečnosti: financování bezpečnosti II

Po absolvování této lekce byste měli znát význam vojenských výdajů pro de/stabilizaci ekonomiky. Dále byste měli znát základní metody získávání dodatečných prostředků pro řešení mimořádných situací a měli byste mít základní přehled o uplatnění mezinárodního systému výkaznictví vojenských výdajů pro kontrolu zbrojení.



**klíčová slova:** *dluh, úroková míra, státní pokladniční poukázky, státní dluhopisy, dluhopisový program, princip subsidiarity, inflace, parity kupní síly (PPP), měnový kurs, mezinárodní srovnatelnost vojenských výdajů.*



### 12.1 Vojenské výdaje

Extrémní situací pro bezpečnostní systém je válka. Může-li tedy něco způsobit skutečnou fiskální expanzi, je to příprava na válku, anebo její vedení. Německo mezi rok 1933 a 1939 výdaje na obranu zčtyřnásobilo a v letech 1939 až 1945 došlo k jejich dalšímu zpětinasobení. Podle Giana Giacoma Trivulzia, italského šlechtice a válečníka 15. století: „*K vedení války jsou potřeba tři věci: peníze, peníze a ještě jednou peníze.*“ V jeho době se války vedly díky válečnému pokladu představovaným zásobou platebních prostředků určených pro vedení války, např. zlaté mince, šperky, umělecká díla. Nestačily-li tyto prostředky (získávané často rabováním dobytého území), byla uvalena válečná daň jako mimořádná daň sloužící k úhradě potřeb války.

Na druhé straně se vojenské výdaje staly stabilizačním nástrojem ekonomik zasažených Světovou hospodářskou krizí, jako tomu bylo v případě Německa, jehož hospodářství bylo rozvráceno reparacemi 1. světové války, nebo Spojených států amerických, kterým zapojení do 2. světové války vrátilo blahobyt a na dlouhou dobu je posunulo do pozice světové velmoci.

**Světová hospodářská krize** je období, které začíná černým pátkem na Newyorské burze, kdy 25. 10. 1929 došlo k jejímu krachu. V důsledku toho došlo ke krachům mnoha podniků a masovému nárůstu nezaměstnanosti. Z USA se krize přelila do Evropy. Konec krize je spojován se začátkem 2. světové války, kdy zbrojení financované z veřejných rozpočtů znamenalo impuls pro obnovu ekonomiky.



Spojené státy americké zvýšily mezi roky 1940 a 1944 vojenské výdaje ze 1,7 na 79,1 % HDP. Fiskální expanzi financovaly dluhově, když se celkový dluh zvýšil z 51,6 na 95,5 % HDP. Potřeba vybudovat a vyzbrojit obrovskou armádu

a zároveň zásobovat válečným materiálem spojence znamenala návrat k předkrizové konjunktře. Úroveň blahobytu byla sice poškozena Velkou hospodářskou krizí, mezi roky 1938 a 1948 však díky 2. světové válce vzrostla zaměstnanost o 1/4, výdaje na osobní spotřebu měřené v reálných cenách roku 1970 a připadající na jednotlivce se zvýšily o 1/5. Přestože nedošlo ke změně spotřeby měřené kaloriemi na den, změnila se struktura spotřeby potravin. Spotřeba masa na osobu a rok vzrostla o 12 %.

Na druhou stranu jsou vojenské výdaje považovány za faktor zpomalující sociální a ekonomický rozvoj, protože jsou vynakládány do nenávratné spotřeby. Války majetek, životy a hodnoty totiž destruuje. Pokud vytváří nějaká bohatství, je to jen pro úzkou skupinu podnikatelů. Tím dříve byli námezdní vojevůdci, jako byl Albrecht Václav Eusebius z Valdštejna v době Třicetileté války, anebo to jsou zaměstnanci vojenských dodavatelů, jako byla Škoda Plzeň, a vlastníci zbrojovek, kteří vytvářejí vojenskoprůmyslový komplex. Takto každá společnost musí řešit dilema modelu máslo versus zbraně. – Má stát preferovat civilní potřeby jako je zdravotnictví, školství, dotovat zemědělce, anebo má investovat do bezpečnosti?

Navíc vojenské výdaje z doby války mají závažné důsledky ještě dlouho po skončení války. Stát, který válku způsobil a prohrál, je povinen platit reparace – náhrady válečných škod vítězné straně. Tato zátěž u Spolkové republiky Německo představovala 6–8 % jejího národního důchodu v letech 1949–1956. Jednalo se o zabezpečení péče o oběti války, odškodnění válečných zajatců, pomoc přesídleným Němcům, anebo důchody pro propuštěné zaměstnance státu, včetně vojáků Wehrmachtu. Náhrady za nucené nasazení obyvatel obsazených zemí ve prospěch válečného průmyslu Třetí říše, byly dokonce vypláceny až po roce 2000.

## **12.2 Metody financování výdajů na bezpečnost a obranu**

Stát má k dispozici jen dva mechanismy, jak získat hotovost na krytí výdajů na bezpečnost. Může se spoléhat buď na fond, kde jsou soustředěny prostředky pro specifický účel získané ze specifického zdroje příjmů; anebo situaci řeší v rámci rozpočtového hospodaření, prostřednictvím veřejných financí dochází k přerozdělení všech příjmů a jejich alokovaní bez ohledu na jejich původ. Takovým fondem byl např. válečný poklad. Moderní stát, který používá peníze s nuceným oběhem, spoléhá na rozpočtové hospodaření, kam dodatečné prostředky může získat buď uvalením povinnosti platit zvláštní daň (zvýšení daní),

nebo prodejem majetku, anebo zadlužením. Vedle fiskálních opatření může stát získat prostředky pomocí monetární politiky, inflací.

Vedle již dříve zmíněné branné daně uvalované na domácnosti osob, které se osobně nepodílejí na zajištění obranyschopnosti státu, získával stát prostředky uvalením zvláštních daní. Jednou z takových daní byla *quantum militare*, částka placená českými a moravskými stavy na vydržování habsburského panovnického vojska, a daň na válku s Turky. Její výnosy byly určeny na opevňovací práce měst, na které Osmanská říše útočila. Přestože výše odváděné *quantum militare* od roku 1657 spíše rostla, v dobách, kdy nebylo třeba vojska, její výše dočasně poklesla. Navíc poddaní byli při přezimování vojska nebo jeho pohybu říší povinni poskytnout vojákům ubytování, otop a stravování, a to za úředně určenou cenu. To představovalo skrytou daň.

Prodej majetku lze uskutečnit, pokud existuje zájemce o takový majetek. Ozbrojený konflikt však představuje politické riziko, a proto stát, který se ocitne ve válce, má jen omezené možnosti jak privatizovat jím vlastněný majetek. Většinou byl tento problém řešen tím, že státy ve svém vlastnictví měly drahé kovy, jako bylo zlato a stříbro, které deponovaly pro případ války v renomovaných zahraničních bankách. Naopak zlatý poklad, který se nalézal na obsazeném území, byl okupační mocí konfiskován. Hitlerovské Německo tak ekonomickým využitím obsazených území získalo 15 % svých příjmů. Díky deponování části zlatého pokladu v zahraničí před 2. světovou válkou, mohla československá exilová vláda v Londýně zajistit úvěr na výzbroj a výstroje zahraničního vojska na západní a východní frontě.

Nejrozšířenějším způsobem získání peněz na fiskální expanzi je zadlužení se. Podmínkou však je, že existuje někdo, kdo je ochoten jít do rizika a státu půjčit. Mezinárodním právem je zakázáno podporovat válčící státy, proto možnost získat úvěr od jiných států je v případě válečných půjček velmi omezená. Státy tak vydávají krátkodobé, střednědobé a dlouhodobé dluhopisy, které se snaží udat u vlastního obyvatelstva. Tímto způsobem získávají nejenom hotovost pro krytí potřeb státu, ale také stahují přebytečnou hotovost, pro kterou se v logice Fisherovy (transakční/kvantitativní) rovnice v ekonomice nenachází zboží. Část civilních výrobních kapacit byla v rámci kapacitních omezení přeměněna na vojenské výrobní kapacity a tím z trhu vypadla část zboží, které domácnosti běžně poptávaly. Přebytek peněžních prostředků zvyšoval ceny zbylého zboží.

Politické riziko války zvyšuje cenu peněz placenou v podobě úroku. Věřitelé nejsou ochotni půjčovat na delší dobu, preferují krátkodobé půjčky s vyšším úrokem. Jestliže německý dluh byl v roce 1933 tvořen střednědobým a dlouhodobým dluhem ve výši 3,6 mld. RM (Říšská marka) a krátkodobým dluhem 1,9 mld. RM, pak v roce 1945 byl již poměr opačný. Dlouhodobé a střednědobé dluhy představovaly 135,4 mld. RM a krátkodobý dluh činil 241 mld. RM. Podobně jako po 1. světové válce byl problém německého dluhu vyřešen měnovou reformou. Tentokrát bez hyperinlace, když ceny i platy se několikanásobně státní intervencí zmenšily zavedením DM (Německá marka).

Tradičním řešením problému s dluhem byla pro válčící státy inflace. V době pravých peněz, nechával panovník snižovat obsah vzácného kovu při zachování nominální hodnoty mince. Po nástupu státovek a bankovek řešil stát problém s dostatkem hotovosti tištěním nových peněz. Jako největší dlužník v ekonomice tak snižoval reálnou hodnotu svého dluhu. Pro československou ekonomiku to mělo závažné dopady. Na území Protektorátu Čechy a Morava byla zavedena měnová jednotka Koruna, která byla pevným kurzem zafixována na Říšskou marku (RM). České obyvatelstvo bylo vyzváno k tomu, aby upisovalo německé válečné půjčky. Protože by to však znamenalo podporu německému válečnému úsilí, končila přebytečná hotovost na žirových účtech. Po válce, když byla opět obnovena československá měna, začaly se tyto peníze dostávat opět do oběhu, ale nenašly adekvátní objem zboží. Situace vyústila v měnovou reformu v roce 1953, kdy byla za novou měnu vyměněna jen část hodnoty peněz a tím byla stažena z oběhu přebytečná hotovost.

### **12.3 Mezinárodní srovnatelnost výdajů na obranu a bezpečnost**

Vojenské výdaje představují dobrý indikátor stavu ozbrojených sil. Z jejich výše a struktury lze indikovat potenciál a kondici ozbrojených sil. Proto byl na konci 80. let 20. století vytvořen systém mezinárodního výkaznictví vojenských výdajů podle metodiky OSN, který umožňuje státy mezi sebou srovnávat. Jeho údaje využívá rovněž stockholmský institut pro výzkum míru SIPRI. Rovněž NATO má svůj systém výkaznictví vojenských výdajů. Ten je důležitý z hlediska prevence černého pasažérství.

Pro systém výkaznictví vojenských výdajů pro potřeby OSN jsou vojenské výdaje rozděleny maticově. Ve sloupcích jsou vojenské výdaje členěny podle funkčního určení na strategické síly, pozemní síly, vzdušné síly apod. V řádcích jsou pak rozděleny do tří skupin. Jde o provozní výdaje, kam patří personální

výdaje a výdaje na údržbu. Dále jde o investice členěné na investice do vybavení a do nemovitostí. Poslední skupinou jsou pak výdaje na obranný výzkum a vývoj. Osobní výdaje jsou členěny podle personálních skupin. Výdaje na údržbu jsou členěny podle povahy těchto výdajů v provozu a údržbě schopností, např. jsou zde pronajímané služby.

Pokud se takové finanční výkaznictví kombinuje s věcnými informacemi o struktuře ozbrojených sil a počtech hlavních druhů vojenské techniky, lze získat zajímavé analýzy. Např. z přepočtu výdajů státu na provoz letectva na jeden letoun a porovnáním těchto výdajů se zemí se skutečně funkčním letectvem lze zjistit, jak velká část vykazovaných letounů je skutečně provozována tak, že její piloti jsou připraveni ke vzdušnému manévrovému boji.

### **literatura:**

- HITCH, Ch., J., McKEAN, R., N. *The Economics of Defense in the Nuclear Age*. 1st ed. Santa Monica: RAND, 1960.
- FUČÍK, Josef. K významu českých zemí pro vznik stálé habsburské armády. *Historie a vojenství*. 2000, roč. 49, č. 2, s. 335-344.
- Armáda a národ*. 1.vyd. Praha: Národní rada československá, 1938.
- KÖLLNER, L. *Militär und Finanzen*. 1. Aufl. München: Bernard&Grafe, 1982. ISBN 3-7637-5405-9.



1. Nejtypičtějším příkladem dodatečné potřeby peněz v případě mimořádné situace je odvětví obrany, vojenské výdaje jsou však dnes předmětem mezinárodní kontroly zbrojení.
2. Dodatečné prostředky fiskální expanze pro potřeby bezpečnosti lze získat zdaněním, prodejem majetku nebo zadlužením.
3. Z hlediska potřeby splatit dluh je zadlužení státu kombinováno s inflací, která přerozděluje hodnotu od věřitele k dlužníkovi.
4. Neúměrné zadlužení státu podkopává soukromé hospodářství, nebo investoři preferují státní dluhopisy před investicemi do podnikání. Dochází k tzv. vytěsňování.



- Na internetových stránkách MFČR vyhledejte část věnovanou dluhové statistice. Je dluh ČR podle Vás velký, anebo malý? Odpověď zdůvodněte.
- Významnou položkou státního rozpočtu ČR jsou náklady obsluhy dluhu. Za jakých podmínek budou růst/klesat, bude-li se měnit fiskální a měnová politika? – Co to bude znamenat pro výdaje na obranu a bezpečnost?
- Jakým způsobem do financování státu zasahuje inflace?
- Co znamená pro bezpečnost České republiky vzrůstající podíl držitelů českého dluhu ze zahraničí?





Název	Ekonomika bezpečnosti Distanční opora
Autor	Mgr., Ing. Bohuslav Pernica, Ph.D.
Vydavatel	Univerzita Pardubice
Odpovědný redaktor	Ing. Filip Gyenes
Do tisku	listopad 2019
Stran	78
Náklad	10
Vydání	první
Tisk	Polygrafické středisko Univerzity Pardubice