

Podplukovník Ing. Bohuslav Pernica, Ph.D.

Rozpočtová politika české vlády ve věcech vnitřní a vnější bezpečnosti po roce 1998

Vstup České republiky do NATO v roce 1999 byl provázen rozsáhlými strukturálními změnami v sektoru bezpečnosti a posléze i jejím větším zapojením do expedičních operací, do té doby probíhající v rámci programu Partnerství pro mír. Strukturální změny provázely i její vstup do EU. Dalo by se očekávat, že se v důsledku takových strukturálních změn také změnil zásadně poměr mezi vnitřní a vnější bezpečností, měřený výdaji státního rozpočtu na bezpečnost. To zvláště, když se od roku 1997 bezpečnostní politika řídila třemi bezpečnostními strategiemi, pěti obrannými/vojenskými strategiemi a odehrály se strukturální změny uvnitř rezortů, odpovědných za zajišťování bezpečnosti.

Úvod

Otázky vnitřní a vnější bezpečnosti patří mezi citlivá politická témata. Z pohledu rozpočtové politiky mohou vlády preferovat celkové výdaje na bezpečnost před jinými druhy výdajů, nebo mohou stanovovat preference uvnitř této výdajové kategorie v podobě podílu výdajů na vnitřní a vnější bezpečnost. Ty jsou zpravidla dlouhodobějšího charakteru a vláda je stanovuje prostřednictvím strategických dokumentů. Cílem tohoto článku je analýza vývoje podílu výdajů na vnitřní a vnější bezpečnost České republiky po roce 1998, hrazených ze státního rozpočtu, který by měl odrážet změny uvnitř sektoru bezpečnosti a v bezpečnostním prostředí České republiky. Ty se odehrály po jejím vstupu do NATO v roce 1999 a vstupu do EU. [1]

1. Stát, jeho bezpečnost a její měření

Hovoříme-li o bezpečnosti, je s podivem, že např. v češtině, ruštině, němčině i angličtině nalézáme různá slova (bezpečnost, *безопасность*, die Sicherheit, security), jedná se však zpravidla o kalk latinského slova *sēcūrus/sēcūritās*, kde *cūrā* znamená péče. [1] V případě slovanských jazyků, češtiny a ruštiny, existuje i tvarová shoda těchto abstrakt. Ta také indikuje, že se jedná o vlastnost, jak to plyne z přípony *-ost*. [2, s. 296–297] Tvarová shoda zde neexistuje pouze v případě přípony (*-ость/-ost*), ale také předpony (*без-/bez-*).

Kořeny obou slov se sice různí, jejich význam je však velmi podobný. V češtině je to péče, v ruštině *опасение* s významem strach, strádání, nesnáz, potíže. Samotné ruské *опасение* je odvozeno od slovesa *пасти*, tedy pást. To je odvozeno od latinského *pāscō* = krmít, pást a *pānis* = chléb. Takto *безопасность* vlastně znamená „být bez starosti o chléb/živobytí“, „nebýt nucen starat se o chléb, z kterého jsem živ“. Podobně české bezpečnost znamená doslovně „být bez péče o“; či volněji „nemuset si dělat starost o“, „nestarat se“, „necítit potřebu pečovat o“. Tento stav, tuto situaci, kterou lze popsat i jako bezpečí, naopak narušují činitelé, označovaní jako nebezpečí, působící tak, že se „musíme starat o svou existenci“.

V logice etymologického výkladu znamená slovní obrat „zajistit/poskytnout někomu bezpečnost“ poskytnutí mu péče o jeho budoucnost, vytvoření mu takových podmínek, které povedou ke snížení jeho existenčních starostí. To platí i v případě bezpečnosti státu, který se musí vypořádat s nebezpečími působícími proti stavu dosažené bezpečnosti. Zde bývá rozlišována bezpečnost vnitřní a vnější. Zde je vnější ne/bepečnost určována nebezpečími, jejichž příčinou je jiný stát, a jevy, rizika a hrozby, které jsou součástí vnější bezpečnostního prostředí státu, vymezeného jeho vnějšími hranicemi. Vnitřní ne/bepečnost je určována nebezpečími, nacházejícími se na území státu nebo jevy, riziky a hrozbami, která jsou součástí bezpečnostního prostředí státu, vymezeného jeho vnitřními hranicemi.

Z pohledu českého zákonodárství je to však poněkud komplikovanější. Na to už upozorňovaly publikované výstupy projektu GA ČR č. 407/01/1183 Ústavní řešení mimořádných situací a bezpečnosti státu v období evropské integrace, řešeného týmem profesora Pavlíčka. [3] Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, totiž hovoří v čl. 1 o tom, že: „Zajištění svrchovanosti a územní celistvosti České republiky, ochrana jejích demokratických základů a ochrana životů, zdraví a majetkových hodnot je základní povinností státu.“ Ačkoliv má zákon ve svém názvu slovo **bezpečnost**, nejenom, že neobsahuje definici bezpečnosti, ale také nerozlišuje kategorie vnitřní a vnější bezpečnosti. Lze si jen domýšlet, že český stát má povinnost zajistit bezpečnost formou obrany nebo ochrany:

- atributů své státnosti (územní celistvost a svrchovanost výkonu státní moci na území pod jeho kontrolou),
- právního zřízení, deklarovaného ústavou (demokratické základy státu),
- fyzických a právnických osob pobývajících na teritoriu státu (život a zdraví obyvatel a jiných osob nacházejících se na výsostném území státu, jejich majetku a jiné majetkové hodnoty, spojené s existencí fyzické nebo právní osoby).

Teprve zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, v § 2 odst. 1 definuje obranu jako: „...**souhrn opatření k zajištění svrchovanosti, územní celistvosti, principů demokracie a právního státu, ochrany života obyvatel a jejich majetku před vnějším napadením.**“ Lze tak odvozovat, že vnější bezpečnost je spojována s vnějším napadením toho, co má stát bránit a chránit podle ústavního zákona č. 110/1998 Sb. Pod vnitřní bezpečnost tak spadá vše ostatní, co není obranou nebo ochranou před vnějším napadením.

Vnitřní bezpečnost je v tomto případě doplňkem. Ve strategických dokumentech ČR tomu však může být obráceně. Logika však říká, že je-li stát mezinárodněprávním subjektem, je třeba nejdříve řešit otázky jeho vnější bezpečnosti, a pak teprve jeho bezpečnost vnitřní. Musí totiž nejdříve existovat někdo, kdo garantuje státu jeho existenci. To jsou ostatní státy.

Institucionálně je zajištění bezpečnosti hlavní funkcí vlády. Výše citovaný zákon předpokládá, že tato funkce bude naplněna zvláštními institucemi zřízenými zákonem, které mohou patřit do některé ze čtyř kategorií: ozbrojené síly, ozbrojené bezpečnostní sbory, záchranné sbory nebo havarijní služby. Tyto instituce lze nazývat podle účelu jejich existence také jako bezpečnostní instituce. [4]

Dělení jedné kategorie na dvě dílčí kategorie má smysl, jestliže nás především zajímá, v jakém poměru jsou tyto dva celky vůči sobě, nebo v jakém poměru jsou zastoupeny v dané kategorii. Stanovení jednoznačného poměru nebo podílu je možné

jenom na základě měřitelných veličin. Takto lze postupovat i v případě rozpadu bezpečnosti státu na vnější a vnitřní bezpečnost. Tento poměr se však bude lišit v závislosti od toho, co si zvolíme jako měřicí veličinu, a bude-li se jednat o veličinu spojenou se systémovými vstupy (počet personálu, velikost rozpočtu) nebo výstupy (nasazení měřené v počtu člověkohodin/dnů, motohodin apod.). Samotná výstavba bezpečnostních institucí je založena na scénářích, [4] a ty sice mohou více nebo méně předjímat vnější nebo vnitřní hrozby, aktivace postupu dané bezpečnostní instituce podle toho kterého scénáře je však závislá právě na vývoji bezpečnostního prostředí jako celku. Každá z bezpečnostních institucí, její kapacity, totiž může být za určitých okolností použita jak v oblasti vnější, tak také v oblasti vnitřní bezpečnosti. To znesnadňuje stanovení poměru mezi vnitřní a vnější bezpečností.

Pravděpodobně v důsledku mezinárodně právní regulace válečného konfliktu a kontroly zbrojení, kde jsou mezinárodně sledovanými kategoriemi ozbrojené síly a výdaje na vojenské účely, jsou s vnější bezpečností ztotožňovány ozbrojené síly. Činnost ostatních bezpečnostních institucí je z tohoto pohledu na věc považována za zbytkovou, tj. jejich činnost je řazena pod vnitřní bezpečnost. Samotný rozdíl mezi vnitřní a vnější bezpečností se však stále více stírá s integrací států do aliancí a s federalizací funkcí místních a centrálních vlád v rámci jednoho státu a uskupení států, vytvářející navenek tzv. unii.

Zde jednak dochází k přenosu funkcí, spojených se zajištěním bezpečnosti v rámci uplatnění *principu subsidiarity*, [5] jednak dochází k posunu hranic vnější bezpečnosti. Takto např. v případě České republiky patří závazky o společné obraně pod funkci vnější bezpečnosti, zajišťovanou ozbrojenými silami, avšak mezi státy, představující vnější nebezpečí, se řadí státy nacházející za hranicemi celé Aliance. Podobně vnitřní bezpečnost státu může být narušována jevy majícími původ za jeho hranicemi, proti kterým z pohledu dnešního stavu regulace použití vojenské síly však nelze použít ozbrojené síly. V globalizovaném světě se tak **bezpečnost stává velmi komplexním fenoménem** a namísto tradičního dělení na vnější a vnitřní bezpečnost se při zajištění bezpečnosti stále více prosazuje tzv. *komplexní přístup*. [6]

Bezpečnost je předmětem veřejné politiky a jako taková podléhá plánování. V rámci odvětvového přístupu k funkcím státu se v České republice stále užívá přístup, založený systémem národohospodářského plánování. [7] Ten doposud přežíval v dělení operací státního rozpočtu pomocí rozpočtové skladby. [8] Zde jde o odvětvové/funkční členění výdajů, kde jsou výdaje státního rozpočtu členěny do šesti skupin:

1. Zemědělství, lesní hospodářství a rybářství.
2. Průmyslová a ostatní odvětví hospodářství.
3. Služby pro obyvatelstvo.
4. Sociální věci a politika zaměstnanosti.
5. Bezpečnost státu a právní ochrana.
6. Všeobecná veřejná správa a služby.

Skupina 5 je pak členěna na pět podskupin:

- obrana,
- civilní připravenost na krizové stavy,
- bezpečnost a veřejný pořádek,
- právní ochrana,
- požární ochrana a integrovaný záchranný systém.

Po vyloučení podskupiny *právní ochrana* lze při jistém zjednodušení považovat výdaje na obranu za výdaje na vnější bezpečnost; výdaje na civilní připravenost na krizové stavy, bezpečnost a veřejný pořádek a požární ochranu a integrovaný záchranný systém lze chápat jako výdaje na vnitřní bezpečnost. Toto pojetí využívá i následující analýza, zaměřující se na logiku alokace výdajů státního rozpočtu na funkci bezpečnosti, rozpadající se na subkategorie vnitřní a vnější bezpečnosti. Analýza vychází ze skutečných výdajů, které bývají základem pro přírůstkové rozpočtování jako asi nejrozšířenější metodu, používanou pro sestavování státního rozpočtu.

2. Výdaje na vnější a vnitřní bezpečnost ČR po roce 1998

V roce 1999 vstoupila Česká republika do NATO. To bylo jednak spojeno s restrukturalizací funkcí národního bezpečnostního systému, jednak se Česká republika bezprostředně po svém vstupu zapojila do operací NATO na Balkáně. Od roku 2001 se navíc účastní **globální války proti terorismu**, vyhlášené jedním z jejích spojenců, Spojenými státy, která je reakcí na teroristický útok z 11. září 2001 na budovy Světového obchodního centra.

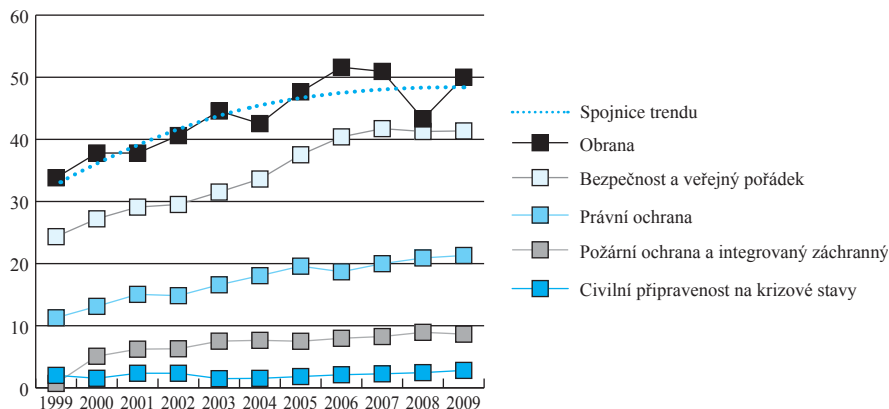
Restrukturalizace funkcí národního bezpečnostního systému např. spočívala v převedení funkce civilní obrany/ochrany z působnosti Ministerstva obrany a armády do působnosti Ministerstva vnitra a její garance Hasičských záchranným sborem ČR. Tomu předcházelo zrušení zákona č. 92/1949 Sb., branný zákon, jenž komplexně definoval ozbrojené síly jako vojsko a ozbrojené sbory, a zúžení definice ozbrojených sil provedené zákonem č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky. Tím došlo k posílení vnímání obrazu ozbrojených sil jako výlučného nástroje pro zajišťování vnější bezpečnosti, a naopak ozbrojeným sborům, označovaným dnes jako bezpečnostní sbory, byl vtisknut charakter nástroje, určeného pro zajišťování vnitřní bezpečnosti.

Tyto změny byly doposud respektovány všemi vládami. Obecně by se ovšem dalo očekávat, že přehodnocení kompetencí bezpečnostních institucí v bezpečnostním sektoru a větší zapojení ozbrojených sil by se mělo odrazit v rozpočtových prioritách a přerозdělování prostředků státního rozpočtu mezi vnitřní a vnější bezpečnost, případně v navýšení prostředků na celou funkci bezpečnosti. Jak lze vyvodit z obr. 1, skutečné výdaje na bezpečnost a právní ochranu, vyjádřené v běžných cenách, dlouhodobě rostly.

Výjimkou jsou výdaje na obranu, které kolísaly v důsledku problémů Ministerstva obrany utratit přidělený rozpočtový nárok. [9] Přechod kompetence v oblasti civilní ochrany/obrány byl doprovázen zvýšením výdajů na požární ochranu a integrovaný záchranný systém při zvýšení výdajů na obranu.

Existenci širokého konsenzu ve věci rozpočtové politiky v oblasti bezpečnosti státu napříč politickým spektrem dokládá tab. 1. Ta ukazuje vývoj podílu jednotlivých výdajů ve skupině bezpečnost a právní ochrana v kontextu politického cyklu, střídání vlád a rozpočtového cyklu. Zde platí, že nově nastupující vláda má možnost promítnout své priority do rozpočtu na následující rok, má-li v roce svého nástupu k moci možnost ještě ovlivnit návrh zákona o státním rozpočtu. Vstup do rozpočtového procesu, probíhajícího v současnosti podle zákona č. 218/2000 Sb., ... (rozpočtová pravidla), bývá pro vládu, nastupující do funkce v druhém pololetí rozpočtového roku, takřka nemožný.

Časté střídání vlád v průběhu řádného politického cyklu pak může mít s jistou nadsázkou ten důsledek, že bezpečnostní politiku nevykonává vláda, ale Ministerstvo



Pramen: MF ČR/ARIS

Obr. 1: Výdaje na funkce bezpečnost státu a právní ochrana v letech 1999 až 2009 (v mld. Kč, b.c.)

financí. To ve své činnosti ovšem sleduje naprosto jiné cíle než by jsou cíle bezpečnostní politiky, definované postupně prostřednictvím programových prohlášení vlády a strategickými dokumenty, přijímanými na půdorysu celé vlády nebo jenom Bezpečnostní rady státu.

Tab. 1: České vlády a výdaje na bezpečnost státu a právní ochranu v letech 1997 až 2009 (v %).

	středopravicové vlády (Klaus Tošovský)		levicová vláda (Zeman)			středolevicové vlády (Špidla, Gross, Paroubek)				středopravicové vlády (Topolánek, Fischer)			
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
A: Obrana	41,0	45,3	46,9	44,6	40,5	43,4	43,8	41,1	41,8	42,7	41,4	37,0	40,3
B1: Civilní připravenost na KS	5,1	4,2	2,8	1,8	2,5	2,5	1,5	1,5	1,6	1,7	1,8	2,1	2,3
B2: Bezpečnost a veřejný pořádek	38,6	35,4	33,7	32,1	31,2	31,5	31,0	32,5	32,9	33,5	33,9	35,3	33,3
B3: Požární ochrana a IZS	–	–	1,0	6,0	6,7	6,7	7,4	7,4	6,6	6,6	6,7	7,7	7,0
C: Právní ochrana	15,3	15,1	15,6	15,5	16,1	15,9	16,3	17,5	17,2	15,5	16,2	17,9	17,2
Celkem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Poznámky: V letech 1997 a 1998 byla požární ochrana a IZS součástí oddílu bezpečnost a veřejný pořádek.

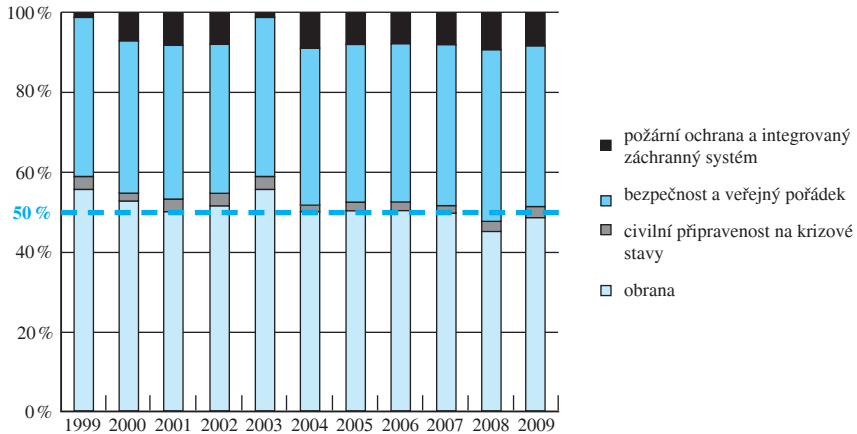
IZS integrovaný záchranný systém, KS krizové stavy

Pramen: MF ČR/ARIS; vlastní výpočet.

Vyloučíme-li ze skupiny 5 výdaje na právní ochranu, lze mezi sebou poměřit výdaje na vnější bezpečnost ve státním rozpočtu, představované výdaji na obranu, s výdaji na vnitřní bezpečnost. Přestože bychom mohli dle příkladu USA zvažovat to, že stát účastníci se vojenské operace by měl zvýšit svoje vojenské výdaje, jak vyplývá z obr. 2,

podíl výdajů na vnější bezpečnost má navzdory české účasti v globální válce proti terorismu klesající trend.

Výdaje na obranu přitom patří svým objemem k nejvyšším ve skupině výdajů na bezpečnost a právní ochranu. Pokles výdajů na obranu po roce 2003 nelze ovšem přičítat vládní politice, ale problémům Ministerstva obrany s útratou alokovaných prostředků. Část z nich pravidelně končila v rezervním fondu.



Pramen: MF ČR/ARIS; vlastní výpočet.

Obr. 2: Výdaje na vnitřní a vnější bezpečnost státu v letech 1999 až 2009.

Obr. 2 ukazuje ještě na jednu skutečnost. Podíly jednotlivých subkategorií jsou víceméně dlouhodobě fixovány. Jako by neexistovala globální/komplexní bezpečnostní politika vlády; jako kdyby pro každou kategorii výdajů, reprezentovaných jednotlivými bezpečnostními institucemi, ministerstvy, která je řídí rozpočtovými kapitolami (z kterých jsou financovány zde diskutované funkce státu a odvětví, které dané ministerstvo řídí), existovala autonomní politika.

To nastoluje otázku, kdo vlastně českou bezpečnostní politiku řídí. Je to kolektivní koaliční shoda vládnoucích politických stran nad programovým prohlášením vlády a shoda jednotlivých členů vlády při schvalování strategických dokumentů, nebo to je automatismus rozpočtového mechanismu, do něhož se nepokoušejí zasahovat ani poslanci, byť mají tuto možnost v rámci svých pravomocí při schvalování návrhu zákona o státním rozpočtu, a také oni mají mít zájem nad realizací cílů definovaných strategickými dokumenty v oblasti bezpečnosti?

„Nehybnost“ finančního podílu mezi vnitřní a vnější bezpečností, financovanou ze státního rozpočtu, je překvapivá právě ve vztahu k faktu existence několika strategických dokumentů v podobě bezpečnostních a vojenských/obrných strategií, prostřednictvím kterých se v posledních dvanácti letech nastavovala národní bezpečnostní politika. Jejich přehled uvádí tab. 2.

Bezpečnostní politika se od roku 1997 řídila pěti vojenskými/obrnými strategiemi a třemi bezpečnostními strategiemi.

Samotné období od vypuknutí globální války proti terorismu dokonce zahrnuje tři vojenské strategie. Toto množství dokumentů však mělo na změny v poměru výdajů na vnější a vnitřní a bezpečnosti jen minimální vliv. Rozpočtová politika vlády v oblasti

Tab. 2: Přehled bezpečnostních a vojenských/obránných strategií ČR v letech 1997 až 2009 v usneseních vlády ČR

Datum	Číslo	Název
26. 3. 1997	177	k Národní obranné strategii České republiky
17. 2. 1999	123	k Bezpečnostní strategii České republiky
29. 3. 1999	257	k Vojenské strategii České republiky
22. 1. 2001	80	o Bezpečnostní strategii České republiky
29. 4. 2002	438	o Vojenské strategii České republiky
10. 12. 2003	1 254	k novelizaci Bezpečnostní strategie České republiky
9. 6. 2004	578	o Vojenské strategii České republiky
23. 7. 2008	907	Vojenská strategie České republiky

Pramen: www.vlada.cz.

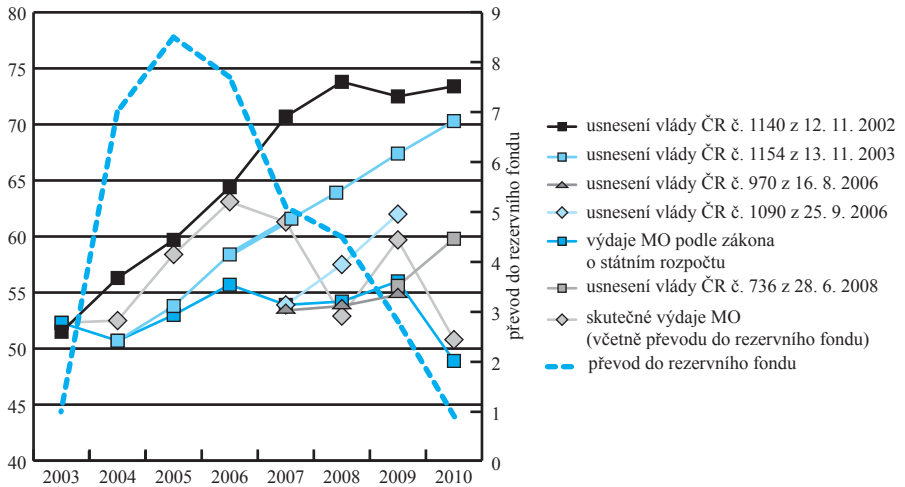
bezpečnosti je spíše nezávislá na deklarovaných záměrech. Je otázkou, jestli je tento „trs“ strategických dokumentů výsledkem proměnlivosti bezpečnostního prostředí, nebo jde o problémy v procesu plánování a programování bezpečnostního sektoru a koordinace komplexní bezpečnostní politiky.

3. Alokační pravidla

Zvláště převaha počtu vojenských strategií nad bezpečnostními strategiemi budí podezření, že vojenská strategie slouží k obhajobě výdajů rozpočtu Ministerstva obrany. Každá z těchto strategií byla v platnosti v průměru asi dva roky, což je na strategický dokument velmi krátké období. Strukturální změny se totiž projevují ve střednědobém horizontu, tedy v období tří až pěti let. Toto podezření ještě zesílí, jestliže studujeme vládní rozpočtové dokumenty, jakými jsou Návrh státního rozpočtu České republiky, kapitola 307, Ministerstvo obrany, a Návrh státního závěrečného účtu státního rozpočtu České republiky, kapitola 307, Ministerstvo obrany (SZÚ), tzv. kapitolní sešity. Např. SZÚ za rok 2008 [10] se ve věci použití prostředků odkazoval hned na čtyři strategické dokumenty: Koncepce výstavby profesionální Armády České republiky a mobilizace ozbrojených sil České republiky, přepracované na změněný zdrojový rámec, Transformace rezortu Ministerstva obrany České republiky, Vojenská strategie přijatá usnesením vlády ČR č. 907 z 23. 7. 2008 a Dlouhodobá vize rezortu Ministerstva obrany, přijatá usnesením vlády ČR č. 908 z 23. 7. 2008.

Paradoxem financování českého bezpečnostního sektoru je používání alokačních pravidel. Jedním z nich je např. výše diskutované stanovení proporcí mezi jednotlivými podskupinami skupiny Bezpečnost státu a právní ochrana nebo pravidlo 50-30-20, používané pro alokaci výdajů v rozpočtové kapitole Ministerstva obrany tak, jak to stanovila Koncepce výstavby profesionální Armády České republiky a mobilizace ozbrojených sil České republiky, přepracované na změněný zdrojový rámec: „*Pro zachování principu dlouhodobě udržitelného rozvoje vychází optimální rozdělení zdrojů přibližně na 50 % osobních (mandatorních), okolo 20 až 25 % investičních a 25 až 30 % běžných a souvisejících výdajů rezortu MO.*“ Slepé setrvávání na pevných proporcích výdajů totiž ve svém důsledku nevede k rozvoji financovaných odvětví. Tento fakt si lze uvědomit zejména v souvislosti s realizací reformy ozbrojených sil České republiky, shrnutou na obr. 3.

Obr. 3 zachycuje zužování zdrojového rámce reformy ozbrojených sil České republiky, který byl pro roky 2003 až 2010 určen usnesením vlády ČR č. 1140 z 12. 11. 2002



Pramen: Sbírka zákonů; SZÚ 2003-2010, Praha: MO ČR; MO ČR/FIS.

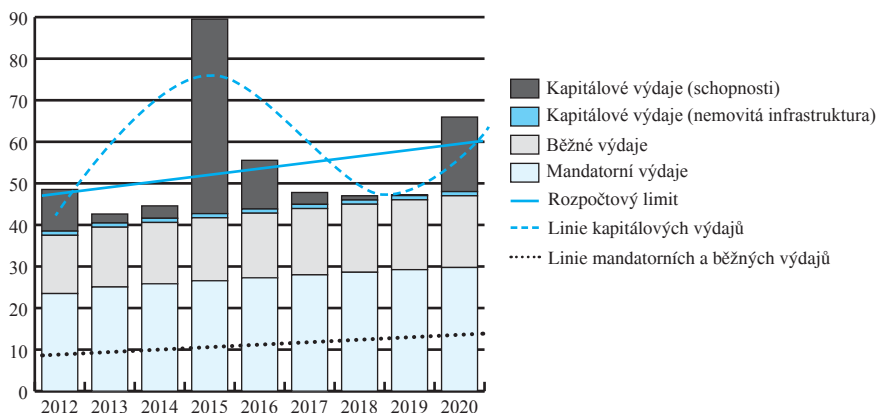
Obr. 3: Financování reformy ozbrojených sil ČR v letech 2003 až 2010 (v mld. Kč).

ke Koncepci výstavby profesionální Armády České republiky a mobilizace ozbrojených sil České republiky jako 2 % hrubého domácího produktu. Tento rámec byl později zúžen vyjádřením výdajů rozpočtu Ministerstva obrany absolutními částkami, stanovenými usneseními vlády ČR č. 1154 z 13. 11. 2003, č. 970 z 16. 8. 2006, č. 1090 z 25. 9. 2006 a č. 736 z 28. 6. 2008. Ne vždy se dařilo Ministerstvu obrany využít přidělené prostředky, jak to dokazuje **vývoj převodů do rezervního fondu**, přesto je z obr. 3 patrné, že prostředky, které byly požadovány na modernizaci ozbrojených sil, na konec rozpočet Ministerstva obrany nedostal. Zastavení rozpočtové expanze po roce 2006 a „zploštění“ průběhu výdajů Ministerstva obrany, stanovených zákonem o státním rozpočtu, mělo za následek posouvání modernizačních a rozvojových projektů a „shrnutí“ potřeby investičních prostředků na pomyslný investiční hrb – koncentraci těchto projektů ke konci životního cyklu techniky, která měla být nahrazována nebo modernizována.

Prohlubování takového skrytého dluhu indikovaly také analýzy zpracované pro potřeby sestavení Bílé knihy o obraně. Příklad investičního hrbu při alokaci rozpočtu podle logiky pravidla 50-30-20 je zachycen na obr. 4.

V odhadovaném průběhu rozpočtu Ministerstva obrany v letech 2012 až 2020 v logice alokačního pravidla lze identifikovat dvě linie. Je to linie průběhu provozních výdajů (mandatorní a běžné výdaje) a linie životního cyklu majetku (kapitálové výdaje). První z linií má „plochý průběh“, druhá z linií kopíruje potřebu kapitálových investic. Ty lze sice v rámci projektového řízení „rozlámat“ podle předpokládaných plateb v letech modernizace nebo pořízení vojenské techniky, avšak toto „lámání“ investic je způsobeno potřebou dostat se pod „plochý“ limit celkových výdajů, kopírující linii průběhu provozních výdajů. Ty v každém kapitolním rozpočtu představují většinovou kategorii a právě od nich se odvozují proporce mezi kapitolními rozpočty.

Stlačování linie životního cyklu majetku na celkový limit rozpočtové kapitoly, odvozený od linie průběhu provozních výdajů, vede v konečném důsledku k tomu,



Pramen: MO ČR; MO ČR/FIS.

Obr. 4: Odhadované potřeby finančních prostředků pro rozpočet Ministerstva obrany v letech 2012 až 2020 (v mld. Kč) – varianta.

že vyzbrojovací projekty jsou rozkládány do delšího času než vyžaduje efektivní využívání prostředků, pořízených v těchto projektech. Toto „lámání“ a „natahování“ projektů bývá označováno jako akvizice realizovaná „salámovou metodou“ – pořídí se část systému a postupně, jakmile jsou k dispozici další peníze (zdroje), se pořizují další části. Jestliže je však celkový limit dále stlačován, jako tomu bylo po roce 2006 v případě rozpočtu Ministerstva obrany, vede tento přístup nakonec k vyřazení systémů, jejichž obnovu ani modernizaci není možné „nalámat“ pod celkový limit, protože limit je blokován projekty, které jsou již smluvně pokryty.

Každý správce kapitoly státního rozpočtu je odpovědný za proporce výdajů jeho rozpočtu. Takto jsou kapitálové výdaje „lámány“ uvnitř každé rozpočtové kapitoly. Ačkoliv zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, hovoří o bezpečnosti jako celku, jsou jednotlivá ministerstva ve vzájemné konkurenci o rozpočtové prostředky a každé z ministerstev má nakonec svoje investiční priority.

Sektor bezpečnosti není programován jako celek a od doby zrušení Federálního ministerstva pro strategické plánování [7] **neexistuje v rámci státní správy orgán, který by byl schopen administrativně sladit postupy několika ministerstev, podílejících se na fungování českého bezpečnostního systému**, nezávisle na střídání politických stran a jednotlivých ministrů.

Jak bylo ukázáno, používání proporčních alokačních pravidel pro rozdělování prostředků uvnitř sektoru bezpečnosti a uvnitř jednotlivých rozpočtových kapitol nezaručuje rozvoj sektoru jako celku.

Závěr

Ačkoliv by se na základě studia strategických dokumentů z období let 1997 až 2009 mohlo zdát, že existovaly jasné priority mezi vnější a vnitřní bezpečností České republiky, odpovídající změnám v jejím bezpečnostním prostředí, rozbor výdajů státního rozpočtu na bezpečnost a právní ochranu ukázal, že ve skutečnosti k žádným zásadním změnám fungování bezpečnostního sektoru nedošlo. Podíl mezi výdaji na vnitřní

a větší bezpečnost byl v letech 1999 až 2009 víceméně stálý. To je dáno tím, že výdaje na realizaci bezpečnostní politiky jsou ze strany Ministerstva financí určovány pomocí *přírůstkového rozpočtování*. Zde platí, že jakmile se jednou poměry mezi rozpočty, případnými na jednotlivé složky tvořící jedno odvětví/sector, ustálí, pak je přírůstkové rozpočtování fixuje. [11, s. 13-14] K tomu dochází také v České republice. Strategické dokumenty v oblasti bezpečnosti tak mají spíše obhajovat politiku jednotlivých ministerstev a chránit podíl daného ministerstva na rozpočtu vyčleňovaném pro účely bezpečnosti a právní ochrany, než aby sloužily k účinnému řízení bezpečnostní politiky ve smyslu transformace sektoru bezpečnosti jako celku. Konečně tomu odpovídal také i rezortní přístup v jejich přípravě a schvalování.

Rezortní přístup k problematice bezpečnosti neřeší odpovědnost vlády za bezpečnost jako celek. Životní cyklus majetku, potřebného pro fungování bezpečnostního systému, by měl být řízen a financován „nadrezortně“, např. Ministerstvo financí by mohlo disponovat prvkem schopným plánovat a koordinovat modernizační a rozvojové projekty silových ministerstev.

Tento text vznikl v rámci projektu Trendy, rizika a scénáře bezpečnostního vývoje ve světě, Evropě a ČR – dopady na bezpečnostní politiku a bezpečnostní systém ČR (identifikační kód VG20102013009).

Použitá literatura:

- [1] KRULÍK, O., PERNICA, B., STEJSKAL, L. et KAŠÍK, J. More Security Issues are Needed on the European Union Agenda: Beyond an Academic Concept of In/Security in the Era of Global Terrorism. In *Economics of Security Working Paper Series*, dostupné na <http://www.economics-of-security.eu/wp7_concept%20of%20security.pdf> citováno 20. 1. 2011.
- [2] PETR, J. aj. *Mluvnice češtiny* (1). Fonetika, Fonologie, Morfonologie a morfemika, Tvoření slov. 1. vyd., Praha: Academia, 1986.
- [3] *Bezpečnost České republiky a potřeba ústavních změn*. Sborník příspěvků z mezinárodní konference. PAVLÍČEK, V., JIRÁSKOVÁ, V. [editoři] Praha 18.-19. 9. 2003. 1. vyd., Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2004. ISBN 80-85889-57-9.
- [4] PERNICA B. 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, ISSN 1210-3292.
- [5] SCHEU, H. Ch. Pojem a geneze principu subsidiarity. In Georgiev, J. [editor]. *Princip subsidiarity v právní teorii a praxi*. 1. vyd., Praha: CEVRO Institut, 2007. ISBN 978-80-87125-01-4. S. 15-39.
- [6] 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: Oeconomica, 2008. ISBN 978-80-245-1378-2. [13. mezinárodní konference Teoretické a praktické aspekty veřejných financí. Praha, VŠE 11. Až 12. 4. 2008].
- [7] *Comprehensive Approach. Trends, Challenges and Possibilities for Cooperation in Crisis Prevention and Management*. RINTAKOSKI, K., AUTTI, M. [editors] 1st ed. Helsinki: MoD, 2008. ISBN 978-951-25-1962-25.
- [8] *Vyhl. č. 323/2002 Sb.*, o rozpočtové skladbě.
- [9] PERNICA B. Pokladní plnění výdajové části státního rozpočtu, kapitola Ministerstvo obrany, v letech 2004 až 2008. *Vojenské rozhledy*, 2009, roč. 18, č. 3, s. 49-53, ISSN 1210-3292.
- [10] *Návrh státního závěrečného účtu státního rozpočtu České republiky za rok 2008*, kapitola 307, Ministerstvo obrany, čj. 586-28/2007/DP-8201. Praha: Ministerstvo obrany, 2009.
- [11] ENTHOVEN, A., C., SMITH, K., W. *How Much Is Enough? Shaping the Defense Program 1961-1969*. 2nd ed. Santa Monica: RAND, 2005, ISBN 0-8330-3826-5.