

Podplukovník Ing. Bohuslav Pernica, Ph.D.

České dilema: Nutnost integrace národního bezpečnostního systému na základě transformace operačních schopností profesionálních národních bezpečnostních institucí

ÚVOD

Vstupem České republiky do NATO v roce 1999 a později i do EU v roce 2004 začala Česká republika sdílet rizika i hrozby bezpečnostního prostředí ve kterém se NATO i EU nacházejí. To postavilo národní sektor bezpečnosti [1] do nové situace; změnila se poptávka po schopnostech národních profesionálních institucí a rozšířil se geografický prostor pro jejich použití.

Ozbrojeným silám [2] se výrazně rozšířilo operační prostředí. Nyní musí být schopné expedičního nasazení jak kdekoliv na území státu NATO, tak i v rámci mezinárodního bezpečnostního systému mimo toto území. [3] Bezpečnostním sborům [4] operujícím nadále v národním prostředí se toto prostředí proměnilo v důsledku nárůstu teroristických aktivit vůči některým členským státům NATO i EU a liberalizací pohybu osob a zboží přes území České republiky. Tyto změny vyvolávají potřebu transformace jednotlivých národních bezpečnostních institucí vytvářejících základ bezpečnostního systému České republiky, určují transformaci jejich operačních schopností předjímaných na základě bezpečnostních scénářů [5] a jsou motivací pro dosažení většího stupně integrace národního bezpečnostního systému. [6]

S ohledem na omezený prostor pro časopisecký článek není cílem tohoto textu diskuze o tom, zdali je správné členit bezpečnost České republiky na vnitřní a vnější, ale ukázání některých aspektů problematiky transformace operačních schopností profesionální národní bezpečnostní instituce, a tím otevřít případnou diskuzi o sjednocení přístupu k jejich plánování napříč národním bezpečnostním sektorem, nikoliv jen v působnosti ministerstva odpovědného za vnější bezpečnost a vojenskou funkci českého státu, a tudíž za obranu, a ministerstev podílejících se na zajištění vnitřní bezpečnosti. Článek je jedním z výstupů projektu 7. rámcového programu EU č. 7E08070 – A New Agenda for European Security Economics „EUSECON“.

1. Uspokojování poptávky po bezpečnosti ze strany státu

Při určení právní subjektivity státu v mezinárodním právu veřejném se vychází z toho, že plnohodnotným subjektem jsou jen ty státní útvary, u nichž je jasné, že: (1) jsou vymezeny vlastním státním územím, (2) na kterém se nachází vlastní obyvatelstvo a toto území je (3) kontrolováno státní mocí. [7] Má-li stát získat a zachovat svou mezinárodněprávní subjektivitu, musí proto disponovat institucemi, prostřednictvím kterých je schopen zajistit bezpečnost:

- vlastního státního území proti jiným státům,
- vlastního obyvatelstva proti působení přírodních a sociálních jevů ohrožujících člověka na životě, zdraví nebo majetku,

- výkonu státní moci.

Každý stát tak disponuje vlastním institucionalizovaným bezpečnostním systémem, přičemž tyto systémy se mezi sebou liší v závislosti od místních podmínek, kultury, tradic apod. Podoba bezpečnostního systému, jeho funkčnost, způsob řízení atd. je určena na principu legality, tj. složení bezpečnostního systému, vztahy mezi jeho prvky, jejich vzájemná hierarchie, jejich účel apod. jsou určeny prostřednictvím zákona nebo množiny zákonů vytvářející tzv. bezpečnostní legislativu. [8] Zajištění činnosti a rozvoje bezpečnostního systému je předmětem výkonu státní moci a předmětem vládní bezpečnostní politiky. Jejím cílem je zabránění snížení dosažené úrovně bezpečnosti výše tří uvedených atributů státní subjektivity, případně zvýšení této úrovně, existuje-li po něm poptávka.

Požadovanou úroveň bezpečnosti lze v případě demokratických států vymezených na půdorysu tzv. smíšené ekonomiky chápat jako parametry veřejného statku, který má vláda buď přímo poskytovat daňovým poplatníkům, [9] nebo alespoň regulovat jeho poskytování jako soukromého statku tak, aby se soukromý sektor nestal zdrojem ohrožení státního monopolu na bezpečnost, a tudíž státu samotného. Centrální vláda tak jako jeden ze tří subjektů národní ekonomiky [10, s. 23-42] saturuje strukturovanou poptávku po bezpečnosti na jím kontrolovaném území. S pomocí těchto kapacit však může rovněž dočasně saturovat poptávku po bezpečnosti ze zahraničí, ze strany mezinárodního bezpečnostního systému, a na základě bilaterální nebo multilaterální mezinárodní smlouvy nebo pod mandátem některé mezinárodní organizace nahrazovat výkony bezpečnostního systému státu, jemuž je poskytována mezinárodní pomoc. Tímto způsobem dochází z pohledu veřejných financí k externalitám, když náklady produkce bezpečnosti nese subjekt, který nemusí mít prospěch z efektů pořízených činností jím financované profesionální bezpečnostní instituce. [11]

Tab. 1: Možnosti uspokojování poptávky po bezpečnosti

správní jednotka:	stát (národní ekonomika)			
druh moci:	veřejná moc (veřejná správa)		ekonomická moc	
část ekonomiky:	veřejný sektor		soukromý sektor	
ekonomický subjekt:	vláda		domácnosti	firmy
odpovědnost za uspokojení poptávky nese:	centrální vláda	místní (regionální) vláda (samospráva)	občan	podnikatelé
poptávku uspokojuje:	národní (profesionální) bezpečnostní instituce	lokální profesionální bezpečnostní instituce	svépomoc, dobrovolné (spolkové) aktivity	podnikatelské subjekty
působnost:	celostátní	místní	místní	celostátní
způsob zapojení pracovní síly:	donucení výkon povolání	– výkon povolání	– dobrovolnictví	– výkon povolání
druh zaměstnaneckého vztahu:	služební poměr	pracovní poměr	dobrovolník (pracovní poměr)	pracovní poměr
možnost působit v zahraničí:	na základě mezinárodní smlouvy, pod mandátem mezinárodní organizace	příhraniční spolupráce	na základě mezinárodní smlouvy, pod mandátem mezinárodní organizace	po získání povolení podnikat v daném státě

Jak lze vyčíst z tab. 1, poptávku po bezpečnosti jako veřejném statku mohou v rámci národního bezpečnostního systému uspokojovat:

- národní bezpečnostní instituce, které mohou využívat i principu donucení pro získávání pracovní síly potřebné pro operační schopnosti předpokládané scénáři jejich použití,
- lokální profesionální bezpečnostní instituce, tj. instituce zřizované vyššími samosprávnými celky a obcemi,
- občané samotní, a to zpravidla jejich organizováním se v různých spolcích, sdruženích a zájmových organizacích,
- podnikatelské subjekty, kterým stát dovolil působit v bezpečnostním systému, a tím jim umožnil podílet se na produkci veřejného statku bezpečnosti.

Žádoucí chování bezpečnostního systému v rámci vymezeného období ve kterém jsou platné předpoklady z kterých vychází výstavba tohoto systému, určuje centrální vláda cestou přijímání strategických dokumentů (koncepce, strategie). Takto je určována národní bezpečnostní politika, deklarace rozvoje národního bezpečnostního systému. V rámci tohoto systému má vláda možnost přímo ovlivňovat pouze chování národních (profesionálních) bezpečnostních institucí, které zpravidla tvoří jádro funkčního bezpečnostního systému státu. Chování lokálních profesionálních bezpečnostních institucí, dobrovolné aktivity nebo činnost podnikatelských subjektů může centrální vláda ovlivňovat pouze nepřímo, a to zpravidla právní regulací podmínek pro jejich fungování nebo finanční stimulací jejich činnosti prostřednictvím veřejných financí. Činnost podnikatelských subjektů v oblasti bezpečnosti je navíc vyloučena tam, kde existuje tržní selhání, tj. neexistuje trh s daným „druhem bezpečnosti“ nebo vznik takového trhu není žádoucí z hlediska veřejného zájmu. [10]

V České republice jsou národní profesionální bezpečnostní instituce tvořeny vojenskými a nevojenskými bezpečnostními institucemi. Národní vojenské bezpečnostní instituce soustředí personál ve služebním poměru vojáka v činné službě, [2] v případě národní profesionální vojenské bezpečnostní instituce jde jen o vojáky z povolání. V závislosti od typu ozbrojených sil [12] a závažnosti událostí předpokládaných scénáři pro bezpečnost výše zmíněných tří atributů státní subjektivity se v národních vojenských bezpečnostních institucích připouští služba z donucení, tj. výkon povinné vojenské služby. Naopak služba v nevojenských národních bezpečnostních institucích bývá založena jen na dobrovolné službě, v případě České republiky na službě ve služebním poměru příslušníka bezpečnostních sborů. [4] Ve vyjmenovaných případech se připouští služba také mimo vojenské i nevojenské profesionální národní bezpečnostní instituce, např. na ministerstvu, rezortních školách apod. Současné složení systému národních profesionálních bezpečnostních institucí v České republice zachycuje tab. 2, přičemž některé jednotlivé bezpečnostní instituce lze dále seskupovat. To je případ ozbrojených sil České republiky vymezených zákonem č. 219/1999 Sb., *o ozbrojených silách České republiky*, ve znění pozdějších předpisů, a zpravodajských služeb definovaných zákonem č. 153/1994 Sb., *o zpravodajských službách České republiky*, ve znění pozdějších předpisů.

Účel a úkoly jednotlivých bezpečnostních institucí nebo jejich skupin jsou blíže specifikovány samostatnými zákony. Tato legislativa zpravidla předpokládá, že vojenské národní bezpečnostní instituce mimo období svého tradičního použití (válečný stav, stav ohrožení státu) svými operačními schopnostmi podporují nevojenské národní bezpečnostní instituce. Mají-li vojenské a nevojenské bezpečnostní instituce velmi podobné schopnosti, jako je tomu v případě zpravodajských služeb, pak mají povinnost spolupracovat. V ostatních případech vojenské bezpečnostní instituce poskytují, dodatečně, vlastní volné kapacity nevojenským bezpečnostním institucím. Jde např. o dopravní a přepravní kapacity, zdravotní péči, ženijní

Tab. 2: Národní profesionální bezpečnostní instituce České republiky

odpovědný člen vlády (orgán výkonné moci)	bezpečnostní instituce	
	nevojenské	vojenské
prezident republiky		ozbrojené síly České republiky
prezident republiky		Vojenská kancelář prezidenta republiky Hradní stráž
ministr obrany		Armáda České republiky
předseda vlády	zpravodajské služby	
předseda vlády	Bezpečnostní informační služba	
ministr vnitra	Úřad pro zahraniční informace a styky	
ministr obrany		Vojenské zpravodajství
vláda	pořádkové, pátrací, vyšetřovací, záchranné, ochranné apod. sbory	
ministr obrany		Vojenská policie
ministr vnitra	Policie České republiky	
ministr vnitra	Hasičský záchranný sbor České republiky	
ministr spravedlnosti	Vězeňská služba České republiky	
ministr financí	Celní správa České republiky	

a hasičskou techniku apod. Takto je zajištěna integrace sektoru bezpečnosti vymezovaného zpravidla na sektory vnitřní bezpečnosti a obrany.

V demokratickém státě se smíšenou ekonomikou jsou schopnosti nevojenských národních bezpečnostních institucí projektovány/programovány na základě poptávky občanů po výkonech bezpečnostních sborů. Nevojenské schopnosti národních vojenských bezpečnostních institucí jsou projektovány/programovány jako doplněk k výkonům bezpečnostních sborů vytvářený na základě jejich poptávky. Česká republika se nachází v přechodném období, kdy tyto schopnosti, v minulosti vybudované a udržované nikoliv na základě poptávky bezpečnostních sborů, ale na základě politického požadavku vládnoucího monopolu komunistické strany, postupně od ozbrojených sil plně přebírají bezpečnostní sbory. Tento trend se ještě více zvýraznil profesionalizací ozbrojených sil a jejich expedičním předurčením. [3] Tomuto trendu však nemusí doposud odpovídat příslušná bezpečnostní legislativa, není-li řešena z pozice celistvého systému národní bezpečnosti, ale jako dva autonomní subsystémy zahrnující oblast vnitřní bezpečnosti (bezpečnostní sbory) a oblast vnější bezpečnosti, obrany, vyhrazené ozbrojeným silám. To staví bezpečnostní sbory a ozbrojené síly do antagonie projevující tvrdou konkurencí v soutěži o veřejné prostředky, ačkoliv se jedná o dva subsystémy, které by se měly vzájemně podporovat a doplňovat.

2. Skrytý scénář použití bezpečnostní instituce a její operační schopnosti

Zákony stanoví působnosti institucí vytvářejících bezpečnostní systém, jejich účel a úkoly. Tím by měla být v rámci veřejného sektoru zaručena jedinečnost těchto institucí daná jejich specializací a měla by být minimalizována možnost vzniku duplicit v jejich činnosti a omezena

vzájemná konkurence. [13] Obecně závazné předpisy však nestanovují cíle činnosti národních bezpečnostních institucí, tedy jejich měřitelný očekávaný výsledek, jenž má být dosažen ve zvoleném časovém bodě. Zákony hovoří o „ideálních schopnostech“ národních bezpečnostních institucí, nikoliv o schopnostech odpovídajícím scénářům a jejich použití.

Např. § 14 odst. 1, písm. b) zákona č. 219/1999 Sb., *o ozbrojených silách České republiky*, ve znění pozdějších předpisů hovoří o tom, že lze Armádu České republiky na dobu nezbytně nutnou použít i: „...k plnění úkolů Policie České republiky při zajišťování ochrany státních hranic nebo k plnění úkolů služby pořádkové policie anebo ochranné služby, pokud síly a prostředky Policie České republiky nebudou dostatečné k zajištění vnitřního pořádku a bezpečnosti.“

Znamená to však, že má armáda vyčlenit více vojáků v době, kdy se Policie České republiky potýká s rekordním nedostatkem policistů? Je podmínka zajištění veřejného pořádku a bezpečnosti vztažena k okamžité potřebě, nebo jde období, kdy už bude Policie České republiky vyčerpána? Jaké úkoly tito vojáci mohou plnit, jestliže nemají a nemohou mít plnohodnotný policejní výcvik? Lze je nasadit se stejným vybavením jaké má Policie České republiky? Má být toto vybavení „umrtveno“ v policejních skladech, nebo ho má mít „umrtvena“ armáda ve vlastních zásobách?

Na tyto systémové otázky lze odpovědět teprve po určení scénáře použití armády pro plnění úkolů Policie České republiky. Takový scénář je zadáním pro výstavbu profesionální národní bezpečnostní instituce a přípravu (výcvik) jejího personálu. Scénáře určující výstavbu ozbrojených sil České republiky jsou např. naznačeny v Koncepti výstavby profesionální Armády České republiky a Koncepti mobilizace ozbrojených sil ČR.

Použití scénářů pro určení (plánování) požadovaných schopností národních bezpečnostních institucí je reakcí na podmínky nejistoty. [14] Ta stala důležitým faktorem pro plánování činnosti a rozvoje národních bezpečnostních institucí zejména v důsledku rychlého konce studené války, po kterém dochází k rychlému proměňování operačního prostředí.

To platí především pro ozbrojené síly jednotlivých států Evropy. Jejich historická role jako národní obranné síly byla v posledních dvaceti letech potlačena v důsledku postupného začlenění dřívějších protivníků do NATO, a také v důsledku samotné evropské integrace. Nové ambice NATO i EU jako globálních světových hráčů [15] na jedné straně stanovily kvalitativně nové požadavky na výstavbu a přípravu národních ozbrojených sil, na druhé straně tyto síly nebyly nijak zbaveny odpovědnosti za jejich úkoly v národním bezpečnostním systému. V důsledku angažování evropských států v systému mezinárodní bezpečnosti se do popředí dostala expediční funkce ozbrojených sil. Různorodost ozbrojených konfliktů vyžadující si angažmá OSN, NATO nebo EU a přítomnost vojenské síly jejich členských států je příčinou růstu počtu scénářů, na které musí být národní bezpečnostní instituce připraveny.

Jednotlivé evropské země tak musí věnovat odpovídající pozornost nejenom transformaci ozbrojených sil jako takových a jejich připravenosti na nové výzvy, ale také transformaci národního bezpečnostního sektoru jako celku. Vždyť expediční nasazení ozbrojených sil mnohdy vylučuje jejich tradiční použití na území mateřského státu ve prospěch posílení nevojenských profesionálních národních bezpečnostních institucí. Ani v rámci fungování NATO, ani v rámci realizace evropské bezpečnosti a obranné politiky [15] nepředstavují expediční schopnosti (profesionálních) ozbrojených sil jejich „extra-schopnosti“, dodatečné schopnosti nad rámec jejich funkcí v obraně státu, ale jde o jejich hlavní způsob použití.

Schopnosti národní bezpečnostní instituce odrážejí jednotlivé scénáře a z nich vyplývající požadavky na rozsah a druh prostoru nasazení části národní bezpečnostní instituce nebo jako celku, intenzitu a délku takového nasazení, včetně činností, které mají být touto institucí

vykonány. Takto lze operační **schopnost národní bezpečnostní instituce** definovat jako **způsobilost dosáhnout specifických cílů při plnění úkolů definovaných v příslušných obecně závazných předpisech**, kde dosažení těchto cílů (určených scénáři) je vždy postupně podmiňováno čtyřmi faktory: [16]

- **síla/práce** – existuje část národní bezpečnostní instituce soustřeďující v dostatečném rozsahu zaměstnance nebo jiné osoby (dobrovolníci, branně povinní vojáci apod., tj. personál), schopné zvládnout přípravu na jejich nasazení i nasazení samotné tak, aby bylo dosaženo cílů příslušného scénáře,
- **modernizace/kapitál** – personál soustředěný v dané části příslušné národní bezpečnostní instituce je vybaven takovým druhem majetku (technické systémy, zbraně, dopravní systémy, zásoby apod.), který mu umožňuje dosáhnout cíle předjímaného příslušným scénářem,
- **připravenost/pohotovost** – personál soustředěný v dané části příslušné národní bezpečnostní instituce je schopen odpovídajícím způsobem používat příslušný kapitál, tak, aby pravděpodobnost dosažení cíle předjímaného příslušným scénářem a určeného dané části národní bezpečnostní instituce se blížila jistotě,
- **udržitelnost** – připravenost dané části příslušné národní bezpečnostní instituce je zaručena až do okamžiku jejího nasazení, čímž se maximalizuje pravděpodobnost, že požadovaná schopnost umožní plné dosažení cíle předjímaného příslušným scénářem.

Tyto faktory určují dnes tzv. vojenské operační schopnosti. Není však vyloučeno, aby prostřednictvím těchto faktorů, atributů existence operační schopnosti, byly definovány také nevojenské operační schopnosti ostatních částí národního bezpečnostního systému. To by umožňovalo komplexně plánovat operační schopnosti celého bezpečnostního sektoru a pružně programovat jeho transformaci tak, aby se omezovalo neefektivní používání veřejných prostředků na výstavbu a udržování schopností, které mohou být sice tradičními schopnostmi dané národní bezpečnostní instituce, ale jejichž použití není předjímano žádným bezpečnostním scénářem.

Při přípravě případné transformace schopnosti se vychází z hodnocení vhodnosti dané části bezpečnostní instituce dosáhnout cíle určeného bezpečnostním scénářem. K tomu lze využít tzv. komplexní operační koncepty/koncepce, jež rozšiřují zmíněné čtyři atributy operační schopnosti a další faktory ovlivňující způsobilost části národní bezpečnostní instituce dosáhnout předjímaného cíle. Jedním z takových konceptů je koncept DOTLMS vyvinutý pro potřeby armády USA a hodnocení vhodnosti jejich operačních schopností pro potřeby vnitřní bezpečnosti USA a jejich integrace do soustavy národních bezpečnostních institucí operujících výlučně na území USA. [17]

DOTLMS je akronym složený z počátečních písmen slov: **D**octrines, **O**rganizations, **T**raining, **L**eadership, **M**aterial, **S**oldier systems. To jsou klíčové oblasti v kterých je možno v procesu plánování schopností prostřednictvím hodnocení identifikovat „mezery“ ohrožující způsobilost daného organizačního celku (jednotky, útvaru, instituce apod.) poskytnout v požadovaný čas schopnost předjímanou daným scénářem.

Variantu hodnocení stavu operačních schopností národní bezpečnostní instituce (ozbrojených sil) podle DOTLMS zachycuje tab. 3. Při vhodně zvolených attributech vyhovující národním specifikům, která nebudou v kolizi s podobnými koncepty používanými v rámci NATO nebo EU, lze na základě zvolených scénářů zhodnotit vhodnost operačních schopností stávajících národních profesionálních bezpečnostních institucí vůči potřebám vyplývajícím z požadavků

EU. Na základě takového hodnocení celého bezpečnostního systému lze pak dosáhnout většího stupně integrace národního bezpečnostního sektoru a tento sektor programovat a transformovat jako celek. Tím by mělo dojít k omezení rizika toho, že budou některé schopnosti deficitní, nebo budou vynakládány veřejné prostředky na části národních bezpečnostních institucí, u kterých je nepravděpodobné, že jsou schopny garantovat existenci dané operační schopnosti.

Tab. 3: Hodnocení podle DOTLMS (varianta)

druh použití ozbrojených sil (scénář/operace)	D	O	T	L	M	S
operace 1						
operace 2						
operace ...						
operace n						

Legenda:

- bezpečnostní instituce (ozbrojené síly) v daném atributu vyhovuje „průměrně“
- bezpečnostní instituce (ozbrojené síly) v daném atributu přesahuje „průměr“
- bezpečnostní instituce (ozbrojené síly) v daném atributu nevyhovuje

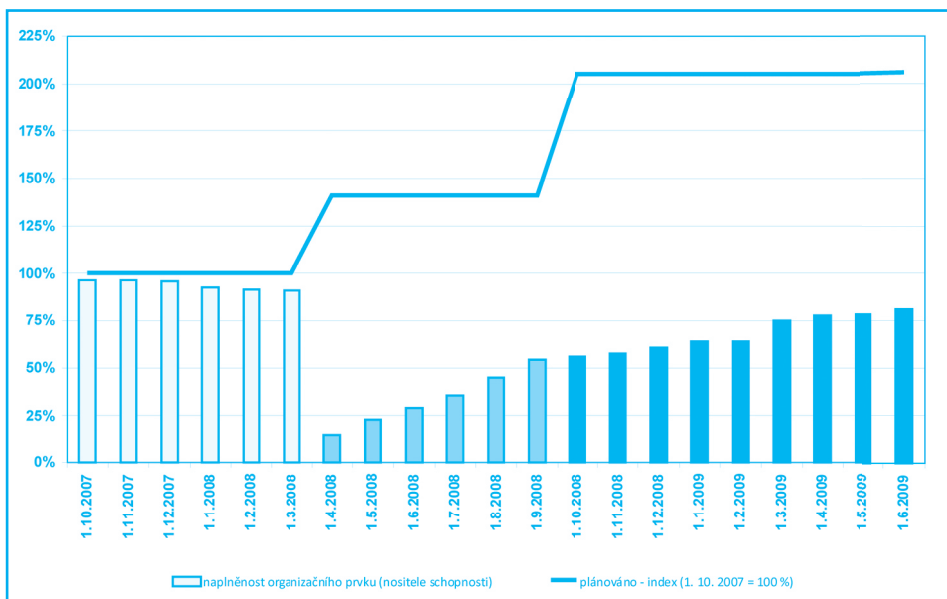
3. Riziko transformace schopností profesionálních bezpečnostních institucí

Ačkoliv se pohybujeme v oblasti bezpečnosti je výše naznačené chápání operační schopnosti bezpečnostní instituce chápáním ekonomickým. Výsledek činnosti bezpečnostní instituce je určen kombinací lidské práce vybavené kapitálem (ekonomické vstupy), kde výsledek (výstup) je představován nejdříve připraveností (pohotovostí) bezpečnostní instituce plnit cíl určený bezpečnostním scénářem, a posléze operačním nasazením takto připravené bezpečnostní instituce. Zatímco první druh výsledku má spíše psychologický význam a pro daňové poplatníky nese informaci o tom, že jejich poptávka po bezpečnosti je státem zajištěna, operační výsledek je dán skutečným průběhem události, na kterou byl připraven bezpečnostní scénář, a průběhem činnosti, ke které byla bezpečnostní instituce připravována. Ke škodě věci je první druh výsledku administrativně zmanipulovatelný. V případě uspokojování poptávky po bezpečnosti lze tak vytvářet pro daňového poplatníka *placebo efekt* podobný efektu, který dostáváme z hlediska ochrany našeho života, zdraví a majetku zapalováním hromniček při bouři. [18]

Z ekonomického hlediska lze při znalosti hodnoty vstupů a výstupu sestavit tzv. produkční funkci příslušné instituce. [19] Otázkou však zůstává účelnost takového počínání. Činnost institucí veřejného sektoru založených na veřejném zájmu lze jen obtížně hodnotit stejnými kritérii jako činnost institucí soukromého sektoru, kde produkční funkce slouží k porovnání efektivnosti fungování srovnatelných produkčních subjektů. V rámci jedné národní ekonomiky, jednoho státu, jsou bezpečnostní instituce založeny jako monopol, proto si nekonkurují a nemají konkurovat. Konkurojí si sice v soutěži o prostředky státního rozpočtu, [13] zde se však rozhodování řídí jinými pravidly než je efektivnost využívání zdrojů tou kterou bezpečnostní institucí.

V době, kdy státu byla vyhlášena válka, má se upřednostňovat přidělení prostředků policii před armádou, protože bylo prokázáno, že policie dokáže z jedné přidělené koruny vytvořit „hodnotnější“ výstup, než armáda? Také použití produkční funkce pro srovnávání bezpečnostních institucí, např. v podobě počtu policistů připadajících na ochranu jednoho občana, mezi různými státy a bezpečnostními systémy je problematické, liší-li se bezpečnostní prostředí, ve kterém se bezpečnostní instituce pohybují. Struktura národního bezpečnostního systému a relativní zastoupení jednotlivých bezpečnostních institucí je výsledkem politiky v oblasti bezpečnosti a obrany formulované na základě národní poptávky po bezpečnosti.

Přesto nelze podceňovat ekonomický rozměr, které operační schopnosti jednotlivých národních bezpečnostních institucí mají. Operační schopnost předjímaná scénářem neexistuje, nejsou-li dostupné zdroje pro její vytvoření v čase předjímaném scénářem. Jak bylo ukázáno, je existence operační schopnosti primárně podmíněna dostatkem personálu, dostatkem faktoru práce. Zde existují zásadní omezení pro operační schopnosti profesionálních bezpečnostních institucí. To si lze velmi dobře uvědomit s pomocí obr. č. 1, kde je zachycena transformace záchranné schopnosti ozbrojených sil České republiky, využitelná jen na území České republiky, na vojenskou (expediční) schopnost. Jde o transformaci ženíjních záchranných praporů na motorizované prapory. [20]



Pramen: MO ČR.

Obr. 1: Transformace záchranné schopnosti na vojenskou schopnost

Jak je patrné z obr. 1, transformace schopností profesionální národní bezpečnostní instituce, kdy dochází k reorganizačním opatřením, znamená vždy riziko dočasné ztráty příslušné operační schopnosti. [21] Toto riziko vyplývá jednak ze zákonitostí individuálního rozhodování personálu, jehož kvalifikace určuje danou operační schopnost, o své budoucí kariéře, jednak ji určují specifika služebního poměru, když služební poměr vykazuje znaky specifické profese, a jednak ji určuje dostupnost ekonomického faktoru práce na národním trhu práce.

Jak lze vyčíst z obr. 1, existovala záchranná schopnost, o jejíž transformaci vláda rozhodla svým usnesením 22. 10. 2007, [20] až do 31. 4. 2008, kdy k 1. 4. 2008 vzniklo organizační jádro budoucího motorizovaného praporu, který začal fungovat od 1. 10. 2008. Po přijetí rozhodnutí došlo k samovolné destrukci operační schopnosti, když začal odcházet personál, který se neztotožňoval s novým vojenským posláním transformovaného prvku. Tato destrukce byla dokončena vznikem organizačního jádra motorizovaného praporu, kdy se sice zvedl počet plánovaného personálu 1,4krát oproti původní velikosti, ale z původního personálu bylo ochotno zůstat v organizačním jádru pouze 1/5. Tak zanikla jedna schopnost, ale nová nevznikla okamžitě. K jejímu vzniku v předpokládaných parametrech nestačil ani jeden kalendářní rok.

To, že nedošlo k okamžitému vzniku vojenské operační schopnosti, nebylo dáno jenom individuálním rozhodnutím původního personálu ženijního záchranného praporu, ale především dostupností personálu na trhu práce a specifikou služebního poměru. Nový personál bylo možné získat víceméně na základě ochoty profesionálních vojáků z jiných vojenských útvarů jít sloužit do lokality dislokace nového motorizovaného praporu a náborem na trhu práce, tj. na základě ochoty občanů České republiky vstoupit do ozbrojených sil a vykonávat vojenskou profesi. Nový personál však byl dostupný až poté, co získá základní kvalifikaci pro výkon služebního poměru vojáka z povolání a složí vojenskou přísahu. To se děje v tříměsíčních cyklech tak, jak je organizován vojenský výcvik nových vojáků z povolání, kterým začíná jejich vojenská kariéra.

V tomto ohledu se liší profesionální národní bezpečnostní instituce od zaměstnavatelů, kde se zaměstnanecký poměr zakládá na pracovněprávním vztahu a zaměstnavatelé mnohdy přímo využívají dřívější kvalifikaci zaměstnanců najatých na trhu práce.

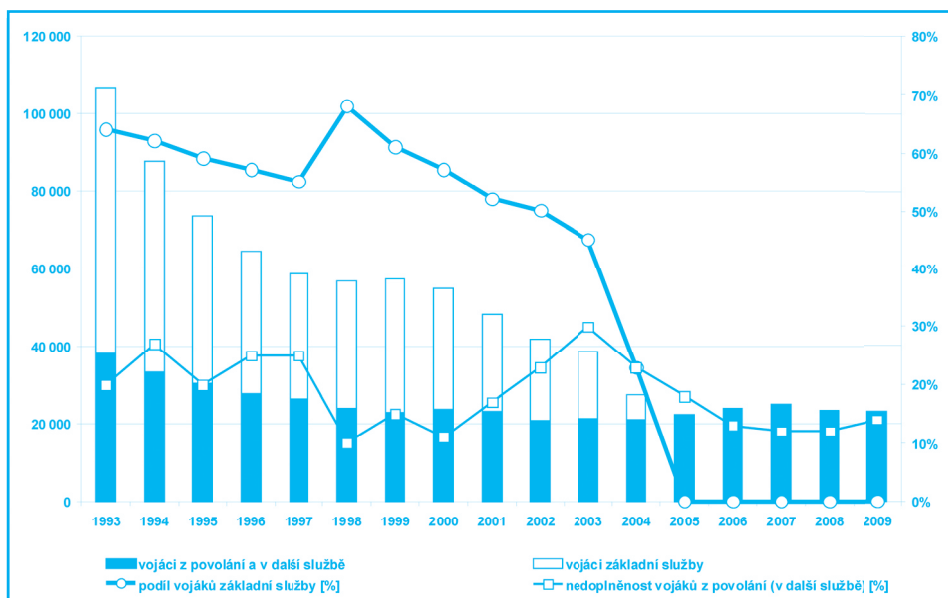
Požadavek zaměstnávat personál ve služebním poměru je oproti jiným zaměstnavatelům zjevnou nevýhodou profesionálních národních bezpečnostních institucí. Na druhé straně u některých bezpečnostních institucí existuje možnost, jak získat personál netržním způsobem a dosáhnout tak primárního atributu určujícího operační schopnost. Jde o uvalení daně v úkonech, branné povinnosti, na občana, aby sloužil v ozbrojených silách [22] a využití dobrovolníků pro vybrané činnosti jinak zajišťované bezpečnostními sbory. [23]

Typickým příkladem jsou *dobrovolní hasiči*. Na rozdíl od uvalení branné povinnosti je však využití dobrovolníků omezeno na čas mimo dobu výkonu jejich pracovní doby v rámci pracovního poměru. Možnost dobrovolné účasti na činnosti bezpečnostního systému umožňuje rovněž případné zapojení cizinců do činnosti bezpečnostního systému, což nebývá možné v případě národních bezpečnostních institucí doplňovaných osobami s národním občanstvím.

Jak branná povinnost, tak i dobrovolnost představují doplněk pro doplňování profesionálních národních bezpečnostních institucí personálem. Ovšem pro operační schopnosti ozbrojených sil ztrácejících svou konkurenční pozici na trhu práce může jít o důležitý doplněk, jak ukazuje obr. 2. Tu ozbrojené síly výrazně ztrácely v letech 2000 až 2003. Poté ji obnovily svým zmenšením a profesionalizací. Od roku 2007 opět začaly svou konkurenceschopnost ztrácet. Tentokrát však nebylo možné využít vojáků základní služby jako náhrady za profesionální vojenský personál potřebný pro plánované operační schopnosti. Počáteční operační schopnosti ozbrojených sil však oficiálně dosaženy byly. [20]

Závěr

Česká republika je už více než deset let součástí společenství ve kterém sdílí bezpečnostní hrozby a rizika svých partnerů, [15] a tato změna by se měla odrážet také v přístupu



Pramen: MO ČR.

Obř. 2: Ozbrojené síly ČR v letech 1993 až 2009 (k 1. 1.)

k programování a transformaci národního bezpečnostního sektoru. Tuto potřebu ještě zvýrazňuje přizpůsobování se proměnám EU a proměňování operačního prostředí ozbrojených sil a bezpečnostních sborů, které do plánování podoby národního bezpečnostního sektoru vnáší prvek nejistoty. Východiskem se může stát programování tohoto sektoru založené na komplexním plánování operačních schopností profesionálních národních bezpečnostních institucí tvořících jádro funkčního bezpečnostního systému státu a vycházející z bezpečnostních scénářů. Jejich změna, změna jejich cílů, vede k nutnosti transformace těchto institucí, transformace jejich operačních schopností. Rizikem této transformace je u bezpečnostního systému založeného výhradně na profesionálních ozbrojených silách a bezpečnostních sborech postupná ztráta potřebných operačních schopností způsobená ztrátou jejich konkurenceschopnosti na trhu práce.

Podcenění komplexnosti národního bezpečnostního sektoru a pokračování v jeho chápání a programování v autonomních okruzích vnitřní a vnější bezpečnosti státu pravděpodobně oslabí v podmínkách demografického stárnutí české populace operační schopnosti soustředěné v tomto sektoru. Jestliže si profesionální bezpečnostní instituce budou konkurovat na trhu práce, aby doplnily personál ve služebním poměru, který odešel v důsledku nedomyšlených reorganizací (transformace ozbrojených sil) a reform (reforma Policie ČR), nedojde ke zmenšování mezer v operačních schopnostech národního bezpečnostního systému. Zvýšení účinnosti fungování českého bezpečnostního systému a omezení konkurence o stále vzácnější veřejné prostředky a lidské zdroje si vyžaduje sjednocení přístupu ke strategickému plánování schopností bezpečnostního systému prováděném státní správou.

Poznámky k textu a literatura:

- [1] BALABÁN, M. aj. *Kapitoly o bezpečnosti*. 1. vyd., Praha: Karolinum, 2007. ISBN 978-80-246-1440-3.
- [2] *Zákon č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky*.
- [3] Koncepce výstavby profesionální Armády České republiky a mobilizace ozbrojených sil České republiky přepracovaná na změněný zdrojový rámec. *A-report*, 2003, roč. [nezjištěn], č. 24.
- [4] *Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů*.
- [5] ŠTALMACH, Pavel. *Teorie bezpečnostního prostoru a její aplikace při optimalizaci bezpečnostních schopností*. [návrh tezí dizertační práce]. Praha: 2008 [nepublikováno].
- [6] ŠTALMACH, Pavel. *Integrace bezpečnostního systému ČR: teze*. [dokument pro diskuzi] Praha: 2009. [nepublikováno].
- [7] MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné, obecná část*. Brno: Doplněk, 2002, 3. vyd., ISBN 80-7239-109-7.
- [8] PERNICA B. Pojem bezpečnostní struktury a možnosti jeho využití pro potřeby bezpečnostní vědy. *Vojenské rozhledy*, 2007, roč. 16, č. 4, s. 26-29. ISSN 1210-3292.
- [9] BUCHANAN, JM. *The Demand and Supply of Public Goods*. 1st ed., Indianapolis: Liberty Fund, 1999. ISBN 0-86597-222-2.
- [10] STIGLITZ, JE. *Ekonomie veřejného sektoru*. 1.vyd., Praha: Grada, 1997. ISBN 80-7169-454-1.
- [11] PERNICA, B. *Vojenská politika, vojenské výdaje a porcování medvěda – případ České republiky*. 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. [14. mezinárodní konference Teoretické a praktické aspekty veřejných financí. Praha, VŠE 3. Až 4. 4. 2009].
- [12] PERNICA, B. *Profesionalizace ozbrojených sil: Trendy, teorie a zkušenosti*. 1. vyd., Praha: AVIS, 2007. ISBN 978-80-7278-381-6.
- [13] PERNICA, B. *Problém konkurence mezi vojenskou a civilní částí veřejného sektoru na příkladu vojenských záchranných útvarů a složek integrovaného záchranného systému*. In *Konkurence ve veřejném sektoru. Objektivizace dělby práce mezi státní správou a samosprávou v řízení veřejného sektoru*. 1. vyd., Brno: ESF MU, 2004. ISBN 80-210-3359-2, s. 214-222.
- [14] DAVIS, PK. *Analytic Architecture for Capabilities-Based Planning, Mission-System Analysis, and Transformation*. 1st ed., Santa Monica: RAND, 2002. ISBN 0-8330-3155-4.
- [15] HUNTER, RE. *The European Security and Defense Policy: NATO's Companion – or Competitor?* 1st ed., Santa Monica: RAND, 2002. ISBN 0-8330-3117-1.
- [16] *Joint Publication 1-02*. Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms. Washington, DC: DoD, 2001 [04 March 2008].
- [17] LARSON, EV., PETERS, JE. *Preparing the U.S. Army for Homeland Security: Concepts, Issues, and Options*. 1st ed., Santa Monica: RAND, 2001. ISBN 0-8330-2919-3.
- [18] KRULÍK, O., PERNICA, B., STEJSKAL, L. et KASÍK, J. *More Security Issues are Needed on the European Union Agenda: Beyond an Academic Concept of In/Security in the Era of Global Terrorism*. *Economics of Security Working Paper Series*, 2009, Vol. 1, Nr. 7.
- [19] COLE, D. *The Encyclopedic Dictionary of Economics*. 5th ed., Guilford: The Dushkin Publishing Group, Inc., 1991. ISBN 0-87967-884-4.
- [20] *Transformace rezortu Ministerstva obrany. A-report*, 2008, roč. [nezjištěn], č. [zvláštní číslo]
- [21] PERNICA B. *Riziko ztráty lidského kapitálu při transformaci architektury bezpečnostního systému na příkladu českých zpravodajských služeb*. *Vojenské rozhledy*, 2008, roč. 17, č. 1, s. 64-67.
- [22] PERNICA, B. *Některé aspekty státní politiky brannosti v pohledu teorie lidského kapitálu: případ České republiky*. In The XIIth International Conference *Theoretical and Practical Aspects of Public Finance* [CD-ROM + sborník abstraktů s. 59]. 1. vyd. Praha: Oeconomica, 2007. ISBN 978-80-245-1188-7. [12. mezinárodní konference Teoretické a praktické aspekty veřejných financí. Praha, VŠE 13. až 14. 4. 2007].
- [23] PERNICA, B. *Dobrovolná milice – doplněk zajištění bezpečnosti územně samosprávných celků*. In *Increasing Competitiveness or Regional, National, and International Markets Development – New Challenges*. 1. vyd. Ostrava: VŠB-TUO, 2007. ISBN 978-80-248-1458-2. [CD-ROM+sborník abstraktů s. 281] [mezinárodní konference Increasing Competitiveness or Regional, National, and International Markets Development – New Challenges, Ostrava, Ekonomická fakulta VŠB-TUO 4. až 6. 9. 2007].